

IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI
E DAGLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 8/2007

**sulla cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore
aggiunto, corredata delle risposte della Commissione***(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)**(2008/C 20/01)*

INDICE

	Paragrafi	Pagina
GLOSSARIO		3
SINTESI	I-VII	5
INTRODUZIONE	1-11	6
Contesto dell'audit	1-11	6
ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT	12-17	8
OSSERVAZIONI	18-93	8
Scambio d'informazioni tra gli Stati membri su richiesta	18-49	8
Intensità della cooperazione	19-23	8
Tempestività delle risposte	24-42	9
Qualità delle risposte	43-49	12
Scambio d'informazioni senza preventiva richiesta	50-56	13
Il sistema di scambio d'informazioni in materia di IVA (VIES)	57-70	14
Trasmissione tempestiva dei dati	60-61	14
Accesso ai dati e loro accuratezza	62-65	14
Verifica dei numeri IVA da parte degli operatori commerciali	66-68	15
Miglioramenti della funzionalità del VIES (VIES II)	69-70	15
Strumenti per favorire un approccio di controllo multilaterale	71-77	15
Presenza in altri Stati membri di agenti dell'amministrazione fiscale	71-72	15
Controlli simultanei e multilaterali	73-77	16

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
Promozione e valutazione della cooperazione amministrativa da parte della Commissione	78-83	17
Altri ostacoli ad una cooperazione efficace	84-93	17
Mancanza di norme comuni per la revoca dei numeri d'identificazione IVA	85-87	17
Difficoltà per le azioni giudiziarie transfrontaliere	88-91	17
La quantificazione e l'analisi delle frodi IVA sono insufficienti	92-93	18
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	94-112	18
Conclusioni	94-103	18
Raccomandazioni	104-112	19
Risposte della Commissione		20

GLOSSARIO

Cooperazione amministrativa - Scambio d'informazioni tra gli Stati membri mediante il quale le amministrazioni tributarie si assistono reciprocamente e cooperano con la Commissione in applicazione del regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio del 7 ottobre 2003 ⁽¹⁾, al fine di garantire una corretta applicazione dell'IVA alla cessione di beni e alla prestazione di servizi, all'acquisizione intracomunitaria di beni e all'importazione degli stessi. Lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri riguarda, di norma, ogni informazione che possa consentire loro di valutare correttamente tale imposta, anche in relazione a casi specifici. Esso avviene sia su richiesta che senza preventiva richiesta. Il regolamento è basato sull'articolo 93 del trattato CE, in virtù del quale il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'istituzione ed il funzionamento del mercato interno.

Frode «carosello» - cfr. «operatore scorretto».

Sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (IVA) - Il principio del sistema comune IVA consiste nell'applicare ai beni ed ai servizi un'imposta generale sui consumi esattamente proporzionale al prezzo dei beni e dei servizi, secondo le norme previste dalla direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 ⁽²⁾. Ad esempio, l'aliquota IVA normale fissata dagli Stati membri non può essere inferiore al 15 % e l'aliquota ridotta deve essere almeno pari al 5 %. Ad ogni fase della catena commerciale, il venditore addebita l'IVA sulle vendite ma deve all'amministrazione la differenza tra questo importo e quello dell'IVA da esso pagata sugli acquisti effettuati nell'esercizio d'impresa. Tale procedura si ripete sino al consumatore finale, che è gravato dell'IVA sul valore complessivo di ciò che ha acquistato. L'IVA riscossa presso il consumatore è versata alle autorità tributarie dal venditore dei beni. Se un operatore effettua cessioni intracomunitarie di beni, egli ha diritto ad ottenere il rimborso dell'IVA pagata a monte all'atto della spedizione ad un operatore residente in un altro Stato membro. L'IVA dovuta sull'operazione viene poi pagata dall'operatore commerciale nello Stato membro di destinazione secondo il tasso d'imposizione in esso vigente.

Fiscalis - Programma d'azione comunitario pluriennale per migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno mediante sistemi di comunicazione e di scambio d'informazioni, controlli multilaterali, scambi di personale, seminari ed altre attività di formazione. La decisione Fiscalis ⁽³⁾ non riguarda soltanto l'imposta sul valore aggiunto, ma anche le accise su alcole, tabacchi lavorati e oli minerali, le imposte sul reddito e sul patrimonio e le imposte sui premi assicurativi. La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma per il periodo 2003-2007 è stata fissata a 67,3 milioni di euro.

Elenco ricapitolativo - Elenco che deve essere presentato da tutti i soggetti passivi identificati ai fini dell'IVA che effettuano cessioni intracomunitarie di beni. L'elenco ricapitolativo deve essere presentato per ogni trimestre dell'anno civile e deve indicare il valore complessivo dei beni ceduti a ogni acquirente in altri Stati membri, elencato in base al numero d'identificazione IVA.

«Operatore scorretto» (missing trader) - Un «operatore scorretto» è un operatore cui è stato attribuito un numero di identificazione IVA, che, con intenzioni potenzialmente fraudolente, si porta o simula di portarsi acquirente di beni o servizi senza pagare l'IVA, e che fornisce questi beni o servizi fatturando l'IVA, senza tuttavia corrisponderla alle autorità nazionali interessate. I clienti dell'«operatore scorretto» possono agire in buona fede oppure essere anch'essi implicati nella frode. I clienti possono richiedere al fisco il rimborso dell'IVA che hanno pagato all'«operatore scorretto». Se le merci di cui sopra circolano ripetutamente tra gli Stati membri, la frode viene detta «carosello». Tali operazioni fraudolente possono essere molto sofisticate, coinvolgendo «operatori scorretti» in diversi Stati membri e ledendo gli interessi finanziari di tutti gli Stati membri interessati.

Soggetto passivo - Si considera soggetto passivo chiunque esercita in modo indipendente e in qualsiasi luogo un'attività economica, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di detta attività.

Comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC — Standing Committee for the Administrative Cooperation) - Il comitato permanente per la cooperazione amministrativa è un comitato di regolamentazione, istituito ai sensi dell'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio, che assiste la Commissione nelle materie previste dal regolamento stesso. È composto dai rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto dal rappresentante della Commissione. Per l'adozione dei pareri, il comitato prende le proprie decisioni a maggioranza qualificata, come previsto dall'articolo 205, paragrafo 2, del trattato CE. Il comitato si riunisce di norma due volte l'anno.

IVA - cfr. **Sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.**

⁽¹⁾ GU L 264 del 15.10.2003, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

⁽³⁾ Decisione n. 2235/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2002, recante adozione di un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno (Programma Fiscalis 2003-2007) (GU L 341 del 17.12.2002, pag. 1).

Risorse proprie IVA - Nel 2006, le risorse proprie basate sull'IVA sono state pari a 17,2 miliardi di euro ed hanno rappresentato il 15,8 % delle entrate comunitarie. Le risorse proprie IVA sono calcolate su una base imponibile IVA armonizzata (cioè, su una base IVA corretta al fine di tenere conto di tutte le deroghe od opzioni specifiche utilizzate dagli Stati membri). In tal modo, i trasferimenti della risorsa propria IVA degli Stati membri al bilancio dell'UE non risentono delle diverse aliquote IVA o delle deroghe in vigore. La base di calcolo della risorsa propria IVA è costituita dalle entrate nette riscosse a tale titolo dagli Stati membri nel corso di un anno. Se, a causa di evasioni o frodi, si riduce l'importo dell'IVA riscossa, ciò si ripercuote di norma anche sulle risorse proprie IVA versate al bilancio comunitario, a meno che, come avviene nel caso di alcuni Stati membri, la base imponibile di cui tenere conto non venga livellata al 50 % dell'RNL.

Numero d'identificazione IVA - Numero individuale attribuito ad ogni soggetto passivo che intenda effettuare cessioni o prestazioni o acquistare beni a fini commerciali. Ogni numero ha un prefisso di due lettere che permette di identificare lo Stato membro che lo ha rilasciato.

VIES - Il sistema di scambio d'informazioni in materia di IVA (VIES) è una rete elettronica per la trasmissione d'informazioni circa la validità dei numeri d'identificazione IVA delle imprese registrate negli Stati membri. Il VIES mette inoltre a disposizione delle amministrazioni degli Stati membri le informazioni relative alle cessioni intracomunitarie (esenti da imposta). Le informazioni riguardanti i dati d'iscrizione IVA vengono rilevate dalle amministrazioni nazionali ed inserite nelle banche dati nazionali per la consultazione a distanza. Ciò riguarda anche le cessioni intracomunitarie di beni dichiarate in «elenchi ricapitolativi». Il sistema è stato introdotto per compensare l'eliminazione delle formalità e dei controlli doganali.

SINTESI

I. Le evasioni e le frodi su larga scala dell'imposta sul valore aggiunto distorcono il funzionamento del mercato unico, ledono gli interessi finanziari degli Stati membri ed incidono sul finanziamento del bilancio comunitario.

II. Nel 2004, è entrata in vigore una nuova normativa comunitaria per rendere più spedita e rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra le autorità degli Stati membri, soprattutto mediante procedure più chiare, scambi d'informazioni più completi e maggiori contatti diretti tra le amministrazioni fiscali locali.

III. L'audit della Corte mirava a verificare se gli scambi d'informazioni tra gli Stati membri avvengano in maniera tempestiva ed efficiente e se siano supportati da solide procedure e da strutture amministrative adeguate.

IV. L'audit ha mostrato che gli scambi d'informazioni possono aiutare gli Stati membri a calcolare correttamente l'imposta ed a prevenire ed individuare le frodi.

V. La Corte ha tuttavia riscontrato quanto segue:

- a) viene fatto un uso insufficiente delle nuove possibilità offerte per rafforzare e rendere più spedita la cooperazione e non tutti gli Stati membri hanno instaurato strutture amministrative adeguate e/o procedure operative per garantire una cooperazione più efficace;
- b) la metà degli scambi d'informazioni su richiesta non avviene entro i termini previsti dalla normativa e solo raramente viene data notifica dei ritardi o vengono fornite risposte provvisorie;
- c) i ritardi nelle risposte si verificano in tutti gli Stati membri ma la loro frequenza varia notevolmente tra gli stessi. Vi sono talvolta differenze significative tra il numero delle richieste che uno Stato membro dichiara di avere ricevuto e quello delle richieste che altri Stati membri dichiarano di avere trasmesso allo stesso;
- d) il quadro di riferimento per gli scambi di informazioni senza preventiva richiesta non risulta ben definito e non sempre le informazioni fornite spontaneamente vengono sfruttate sistematicamente;
- e) i dati contenuti nell'attuale sistema di scambio di informazioni in materia di IVA (VIES) sono disponibili in ritardo e sono scarsamente affidabili, accrescendo così il rischio che le evasioni e le frodi non vengano scoperte.

VI. Vi è la necessità di una cooperazione più intensa e rapida, di maggiori contatti diretti tra le amministrazioni fiscali locali e di un migliore monitoraggio al fine di garantire che gli Stati membri si prestino un'assistenza reciproca efficace.

VII. Le carenze del VIES andrebbero affrontate urgentemente, ad esempio riducendo drasticamente i tempi per la raccolta e l'acquisizione dei dati e assicurando un più ampio accesso diretto ai dati al fine di permettere consultazioni multilaterali.

INTRODUZIONE

Contesto dell'audit

1. Le evasioni e le frodi in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) distorcono la leale concorrenza nel mercato unico e riducono il gettito fiscale degli Stati membri. Come è stato sottolineato dal Consiglio ⁽¹⁾, la frode fiscale va combattuta in modo efficace e determinato, nell'interesse delle imprese oneste e dei bilanci degli Stati membri. Il Consiglio ha riconosciuto, il 28 novembre 2006, l'impellente esigenza di elaborare una strategia antifrode a livello comunitario che integri gli sforzi compiuti in materia a livello nazionale.

2. Le evasioni e le frodi IVA incidono anche sul finanziamento del bilancio dell'Unione europea, in quanto accrescono la necessità di richiedere agli Stati membri risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo (RNL). La risorsa RNL è stata infatti prevista per coprire il saldo della spesa totale non coperta da altre risorse. Ne consegue che le perdite causate dalla frode IVA producono effetti sull'equilibrio generale del sistema delle risorse proprie previsto dal legislatore comunitario ⁽²⁾. Poiché i criteri per il calcolo delle risorse IVA e RNL differiscono, tali perdite potrebbero influire anche sull'onere finanziario sostenuto dagli Stati membri ⁽³⁾, ledendo così il principio di equità.

3. Sebbene non siano state effettuate indagini in tutti gli Stati membri sulle dimensioni del fenomeno dell'evasione e della frode IVA, sono state tuttavia pubblicate diverse stime in proposito. Per l'insieme dell'Unione europea, l'*International VAT Association* ⁽⁴⁾ indica stime per la perdita di gettito IVA che oscillano tra i 60 ed i 100 miliardi di euro annui. Nel solo Regno Unito, l'*HM Revenue and Customs* (HMRC, agenzia delle entrate fiscali e doganali) ritiene che, nell'anno fiscale 2005-2006, la perdita di gettito IVA sia ammontata a 18,2 miliardi di euro ⁽⁵⁾. In Germania, il ministero delle Finanze ha pubblicato ⁽⁶⁾ i risultati di una ricerca che, per il 2005, stima le perdite IVA a 17 miliardi di euro.

4. La parte più importante dell'evasione IVA è connessa ad attività economiche non dichiarate («economia sommersa»). Una parte significativa di essa costituisce tuttavia un effetto secondario delle disposizioni in materia di IVA adottate nel

1993, al momento della realizzazione del mercato unico. Infatti, per gli scambi intracomunitari, le merci cedute sono esenti dall'IVA. L'IVA dovuta deve poi essere pagata nello Stato membro di arrivo delle merci. Tali disposizioni possono dare origine all'evasione IVA nel paese di origine o in quello di destinazione. Vi sono tre tipi principali di evasione, ossia:

- a) dichiarazione di consegne intracomunitarie mentre invece le merci vengono trattenute per la vendita sul mercato nazionale senza pagare l'IVA;
- b) mancato pagamento dell'IVA dovuta al momento dell'arrivo nello Stato membro di destinazione;
- c) frode dell'«operatore scorretto» (missing trader) ⁽⁷⁾.

I meccanismi della frode sono spesso sofisticati, in quanto interessano diversi Stati membri e coinvolgono numerose società. Nel marzo 2007, ad esempio, Eurojust ⁽⁸⁾ ha riferito di un caso di frode internazionale IVA a carosello per un importo stimato a 2,1 miliardi di euro e che interessa 18 Stati membri. Nel solo Regno Unito, secondo l'HMRC ⁽⁵⁾, la perdita di gettito, che per l'anno fiscale 2005-2006 viene stimata tra i 3 e i 4,5 miliardi di euro, potrebbe essere imputabile a una frode IVA intracomunitaria del tipo «missing trader».

5. Mentre le merci possono circolare liberamente entro i confini interni, l'azione delle autorità tributarie nazionali resta ampiamente limitata da questi stessi confini. L'operatore che effettua una cessione intracomunitaria ha il diritto di ottenere il rimborso dell'IVA a monte. L'IVA dovuta deve poi essere versata dall'operatore nello Stato membro destinatario. Si rende pertanto necessaria la cooperazione tra le autorità degli Stati membri per lo scambio delle informazioni indispensabili per il calcolo corretto dell'IVA. Il sistema comune di scambio d'informazioni tra gli Stati membri è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio, del 7 ottobre 2003, relativo alla cooperazione amministrativa in materia d'imposta sul valore aggiunto ⁽⁹⁾ (di seguito «il regolamento»), entrato in vigore il 1° gennaio 2004 e che ha abrogato il precedente regolamento (CEE) n. 218/92 ⁽¹⁰⁾. Il regolamento stabilisce le condizioni in cui le autorità tributarie degli Stati membri devono cooperare tra di loro e con la Commissione. Il regolamento non esclude una mutua assistenza più approfondita basata su altri atti giuridici, compresi gli accordi bilaterali o multilaterali. Qualora gli Stati membri stipulino accordi bilaterali integrativi di cooperazione amministrativa, essi ne informano la Commissione e gli altri Stati membri il più rapidamente possibile.

⁽¹⁾ Conclusioni del Consiglio Economia e finanza del 5 giugno 2007.

⁽²⁾ Decisione del Consiglio 2000/597/CE, Euratom, del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 253 del 7.10.2000, pag. 42).

⁽³⁾ Cfr. paragrafo 10 del parere della Corte n. 4/2005 sulla proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee e sulla proposta di regolamento del Consiglio che definisce le misure di esecuzione della correzione degli squilibri di bilancio in conformità degli articoli 4 e 5 della decisione del Consiglio del (...) relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU C 167 del 7.7.2005, pag. 1).

⁽⁴⁾ International VAT Association, Combating VAT fraud in the EU — the way forward, marzo 2007.

⁽⁵⁾ HM Revenue & Customs, Measuring Indirect Tax Losses — 2006, dicembre 2006.

⁽⁶⁾ Monatsbericht des BMF — Gennaio 2006, pag. 45.

⁽⁷⁾ Cfr. glossario.

⁽⁸⁾ Cfr. comunicato stampa di Eurojust del 13 marzo 2007.

⁽⁹⁾ GU L 264 del 15.10.2003, pag. 1.

⁽¹⁰⁾ GU L 24 dell'1.2.1992, pag. 1.

6. Nell'ottobre 2003, il Consiglio, nell'adottare il regolamento, affermava ⁽¹⁾ che, sino a quel momento, il dispositivo di cooperazione amministrativa era stato sottoutilizzato. Il Consiglio invitava a intensificare gli scambi d'informazioni per combattere più efficacemente la frode.

7. Il regolamento prevede tre tipi di scambio d'informazioni (cfr. figura 1):

- a) Scambio d'informazioni mediante la banca dati elettronica VIES. Gli Stati membri devono inserire le informazioni sui numeri d'identificazione IVA attribuiti agli operatori commerciali e sulle cessioni intracomunitarie di beni dichiarate da detti operatori. Gli altri Stati membri possono quindi interrogare la banca dati per ottenere queste informazioni e confrontarle con le dichiarazioni fatte dai propri operatori commerciali.
- b) Scambio d'informazioni più dettagliate su specifica richiesta, ad esempio nel caso in cui le ricerche effettuate mediante la banca dati VIES diano adito a sospetti riguardo ad un'operazione e/o a seguito di un'analisi dei rischi.
- c) Scambio d'informazioni senza preventiva richiesta, ad esempio nel caso in cui uno Stato membro abbia ragione di ritenere che vi sia stata una violazione della normativa IVA in un altro Stato membro.

8. Gli scambi d'informazioni previsti dal regolamento vengono veicolati principalmente tramite l'ufficio centrale di collegamento (UCC). Ciascuno Stato membro designa un unico UCC quale responsabile principale dei contatti con gli altri Stati membri. Inoltre, la competenza per lo scambio diretto d'informazioni con altri Stati membri può essere delegata ad altri servizi oppure a singoli funzionari.

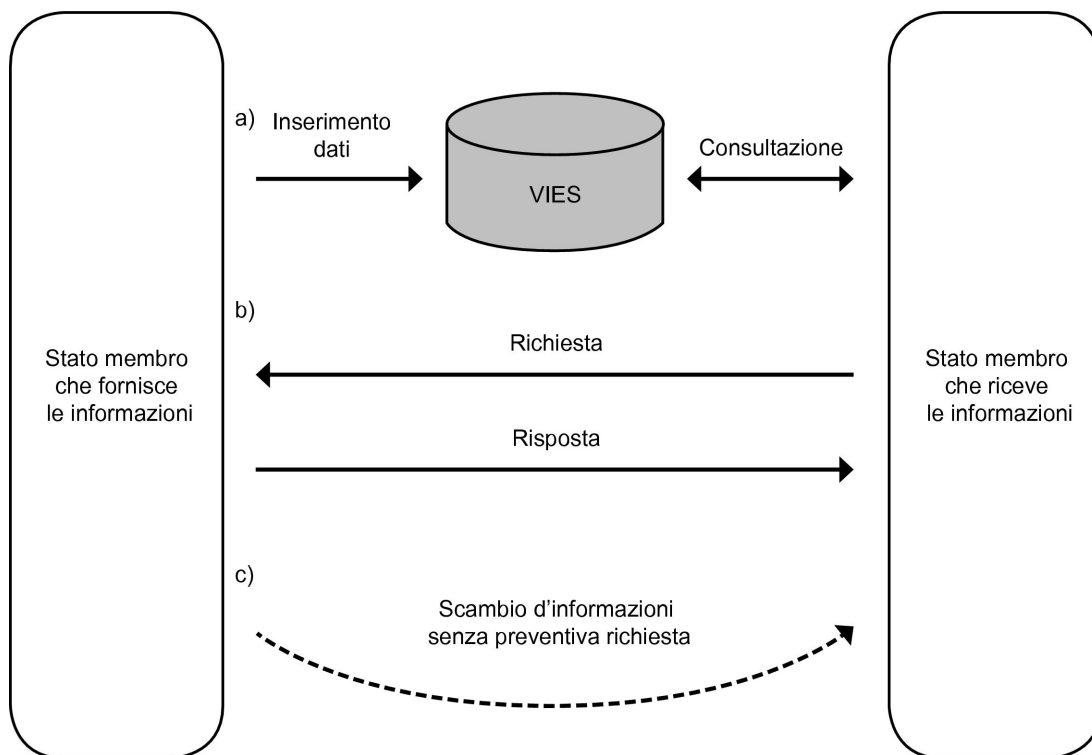
9. Il regolamento stabilisce inoltre le norme per i controlli svolti simultaneamente in due o più Stati membri ed autorizza la presenza di agenti di un'autorità tributaria in altri Stati membri, ad esempio per accedere ad informazioni ivi reperibili o per assistere alle indagini in corso.

10. Il regolamento prevede anche che la Commissione svolga un ruolo di promozione e valutazione della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri. In tale compito, essa è assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri, il comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC).

11. Il regolamento rappresenta inoltre, congiuntamente alla decisione n. 2235/2002/CE sul programma Fiscalis, la base giuridica delle spese comunitarie ⁽²⁾ relative alla creazione ed all'operatività dei sistemi elettronici per lo scambio d'informazioni tra le amministrazioni nazionali, ai controlli multilaterali, ai seminari per la formazione degli agenti delle amministrazioni

Figura 1

Tipi di scambio d'informazioni



⁽¹⁾ Cfr. considerando 12 e 13 del regolamento.

⁽²⁾ Cfr. bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2007, sezione III, capitolo 14 05 — Fiscalità (GU L 77 del 16.3.2007, pag. 776-777).

tributarie ed agli scambi di funzionari tra le amministrazioni. Il quadro finanziario del programma Fiscalis per il periodo 2003-2007 è stato fissato a 67,3 milioni di euro.

ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT

12. L'audit della Corte mirava a verificare se gli scambi d'informazioni tra gli Stati membri avvengano in maniera tempestiva ed efficiente e se siano state realizzate strutture amministrative e procedure adeguate a sostegno della cooperazione amministrativa. L'audit ha riguardato i seguenti aspetti:

- lo scambio d'informazioni su richiesta,
- lo scambio d'informazioni senza preventiva richiesta,
- lo scambio d'informazioni mediante la banca dati elettronica VIES,
- gli strumenti per migliorare l'approccio al controllo multilaterale, e
- la promozione e la valutazione della cooperazione amministrativa da parte della Commissione.

13. Nel corso del 2006, sono stati visitati gli UCC in sette Stati membri ⁽¹⁾. È stato esaminato un campione di 420 scambi d'informazioni su richiesta, trasmessi o ricevuti da tali Stati membri nel 2005, con una valutazione della tempestività e della qualità delle risposte. Non è stata tuttavia sottoposta ad audit l'esattezza dei singoli calcoli tributari.

14. Le missioni di audit sono state effettuate a norma dell'articolo 248, paragrafo 3, del trattato, in virtù del quale il controllo della Corte ha luogo, in caso di necessità, nei locali di qualsiasi organismo che gestisca le entrate o le spese per conto della Comunità e negli Stati membri, compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che ricevano contributi a carico del bilancio. Il ministero delle Finanze tedesco non si è tuttavia conformato ad una richiesta di audit della Corte dichiarando che, a suo parere, tale audit non aveva alcun fondamento giuridico. Le osservazioni riguardanti la Germania contenute nella presente relazione si basano pertanto su constatazioni di audit relative a missioni effettuate in altri Stati membri, su informazioni ottenute nel corso di missioni di audit presso la Commissione e su relazioni a disposizione del pubblico.

15. In 23 casi ⁽²⁾ selezionati tra quelli contenuti nel campione, la Corte ha invitato gli Stati membri a fornire informazioni sul seguito dato dagli uffici amministrativi locali che avevano avviato le richieste alle informazioni ottenute mediante gli scambi.

⁽¹⁾ Le missioni di audit hanno interessato la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Polonia, la Slovenia ed il Regno Unito.

⁽²⁾ Germania: 4 casi; Belgio, Francia e Regno Unito: 3 casi; Austria, Irlanda e Paesi Bassi: 2 casi; Finlandia, Ungheria, Italia e Polonia: 1 caso. Francia e Germania non hanno sinora risposto alle richieste della Corte.

16. Presso la Commissione, sono stati esaminati il funzionamento dei servizi specifici e la gestione del programma Fiscalis. È stato anche esaminato il funzionamento del comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC).

17. Sono stati inoltre utilizzati i lavori e le relazioni delle istituzioni nazionali di controllo negli Stati membri che hanno effettuato audit dello stesso tipo. È stato anche verificato il seguito dato ai problemi sollevati in precedenti relazioni ⁽³⁾ della Corte.

OSSERVAZIONI

Scambio d'informazioni tra gli Stati membri su richiesta

18. L'articolo 5 del regolamento prevede che gli Stati membri possano scambiarsi informazioni su richiesta. Di norma, può essere oggetto di una richiesta ogni informazione che possa consentire di accertare correttamente l'IVA, comprese le informazioni relative a casi specifici. Per procurarsi le informazioni richieste dall'autorità tributaria in un altro Stato membro, l'autorità interpellata procede come se agisse per proprio conto.

Intensità della cooperazione

19. Dal 1° gennaio 2004, data di entrata in vigore del regolamento, il numero delle richieste d'informazioni è cresciuto del 62 %. In cifra assoluta, è passato dalle 18 162 richieste del 2003 alle 29 381 del 2006.

L'aumento degli scambi d'informazioni è principalmente dovuto all'allargamento

20. L'esame dei dati trasmessi dagli Stati membri alla Commissione ⁽⁴⁾ indica tuttavia che l'incremento sembra essenzialmente dovuto all'allargamento ⁽⁵⁾, mentre le richieste inoltrate nell'ambito dell'UE-15 nel 2005 e nel 2006 sono diminuite rispetto al 2004 (cfr. tabella 1).

⁽³⁾ Relazione speciale n. 9/98 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea in materia di IVA sugli scambi intracomunitari (GU C 356 del 20.11.1998, pag. 1) e paragrafi 1.45-1.55 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2001 (GU C 295 del 28.11.2002, pag. 9).

⁽⁴⁾ I dati per il 2006 sono ancora provvisori.

⁽⁵⁾ Da UE-15 a UE-25 dal 1° maggio 2004.

Tabella 1

Numero di richieste di scambio d'informazioni (secondo gli Stati membri richiedenti)

Anno	Richieste scambiate tra i vecchi Stati membri (EU-15)	Richieste trasmesse o ricevute dai nuovi Stati membri (EU-10)	Numero complessivo delle richieste
2002	17 059	—	17 059
2003	18 162	—	18 162
2004	21 587	514	22 101
2005	19 649	6 100	25 749
2006	20 533	8 848	29 381

Fonte: Statistiche degli Stati membri a norma del regolamento (CE) n. 1925/2004 della Commissione, calcoli di audit.
Le statistiche per il 2006 sono provvisorie.

21. Nel 2006, più di 3,3 milioni di operatori commerciali dell'UE hanno dichiarato di aver acquistato merci provenienti da altri Stati membri. Ciò significa che, anche nell'ipotesi più prudente che ciascuno dei 29 381 scambi d'informazioni su richiesta del 2006 riguardasse operatori differenti, la probabilità di formare oggetto di un tale scambio d'informazioni non superava lo 0,9 %. In realtà, la probabilità era persino inferiore, in quanto diverse società erano oggetto di più richieste.

Contatti diretti limitati tra gli uffici locali

22. Una ragione importante della mancata intensificazione della cooperazione è costituita dal limitato sfruttamento delle possibilità di decentramento offerte dal regolamento. Al momento di adottare il regolamento, il Consiglio dichiarava ⁽¹⁾ che, sino ad allora, non vi erano stati sufficienti contatti diretti tra gli uffici amministrativi locali, in quanto di norma la comunicazione aveva luogo tra gli uffici centrali di collegamento e che tale centralizzazione aveva limitato l'uso del dispositivo di cooperazione amministrativa. Il Consiglio concludeva che occorreva pertanto prevedere misure atte a consentire contatti più diretti tra i servizi.

23. Gli Stati membri hanno sinora fatto un uso limitato di tale opportunità. Soltanto alcuni di essi ⁽²⁾ hanno trasferito competenze ai servizi territoriali. Se il decentramento viene realizzato solo in una minoranza di Stati membri, esso non riesce a spiegare tutti i suoi effetti in quanto, nella maggior parte degli altri Stati membri, vengono a mancare le controparti per una cooperazione decentrata.

Tempestività delle risposte

La metà delle richieste riceve una risposta tardiva

24. Perché la cooperazione possa essere efficace, è essenziale la tempestività nel dare risposta alle richieste d'informazioni pervenute. Una risposta rapida permette di identificare prontamente le società fraudolente e rende più difficile per i truffatori nascondere i proventi derivanti dalle frodi IVA. Il regolamento obbliga pertanto gli Stati membri a scambiare le informazioni al più presto e comunque entro tre mesi dalla data di ricevimento della richiesta. Se le informazioni richieste sono già in possesso dell'autorità interpellata, il termine è ridotto ad un mese.

25. Le statistiche per il 2006 fornite dagli Stati membri mostrano che quasi il 50 % delle richieste non ha ricevuto risposta entro il termine stabilito. Tale dato supera persino quello del 2005, quando le risposte tardive erano state il 42 %.

26. I ritardi nelle risposte interessano tutti gli Stati membri, ma la loro frequenza varia notevolmente tra di essi. Nel 2006, due Stati membri ⁽³⁾ hanno risposto entro i termini in quasi il 90 % dei casi, mentre otto Stati membri ⁽⁴⁾ hanno risposto in ritardo in più del 50 % dei casi (cfr. *tabella 2*).

⁽¹⁾ Cfr. considerando 12 del regolamento.

⁽²⁾ In Finlandia ed in Francia, tale competenza è stata sistematicamente e completamente delegata agli uffici amministrativi regionali.

⁽³⁾ Lituania e Slovenia.

⁽⁴⁾ Repubblica ceca, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo.

Tabella 2

Risposte tardive per Stato membro

	Numero di richieste ricevute secondo lo Stato membro richiedente		Risposte tardive secondo lo Stato membro richiedente (oltre il termine di 90 giorni)		% delle risposte tardive	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgio	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Repubblica ceca	409	639	54	347	13,2	54,3
Danimarca	679	832	282	511	41,5	61,4
Germania	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estonia	132	203	16	44	12,1	21,7
Grecia	213	318	103	138	48,4	43,4
Spagna	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Francia	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irlanda	237	319	96	158	40,5	49,5
Italia	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Cipro	139	285	40	119	28,8	41,8
Lettonia	144	403	13	122	9,0	30,3
Lituania	192	166	13	18	6,8	10,8
Lussemburgo	456	576	123	306	27,0	53,1
Ungheria	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Paesi Bassi	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Austria	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Polonia	588	772	80	308	13,6	39,9
Portogallo	506	514	288	404	56,9	78,6
Slovenia	96	118	9	15	9,4	12,7
Repubblica slovacca	316	509	40	129	12,7	25,3
Finlandia	179	177	25	44	14,0	24,9
Svezia	395	416	118	109	29,9	26,2
Regno Unito	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
Totale	25 749	29 381	10 690	14 565	41,5	49,6

Fonte: Statistiche degli Stati membri a norma del regolamento (CE) n. 1925/2004 della Commissione, calcoli di audit.
Le statistiche per il 2006 sono provvisorie.

27. Per quel che riguarda le risposte fornite entro un mese, le statistiche indicano una diminuzione del numero dei casi in cui tale termine è stato rispettato (da 2 154 nel 2004 a 1 885 nel 2006). Rispetto al numero complessivo delle richieste, ciò significa che la percentuale delle risposte tempestive è calata dal 9,7 % del 2004 al 6,4 % nel 2006.

28. Inoltre, in alcuni degli Stati membri visitati, sono stati rilevate richieste rimaste inevase per un periodo pari o superiore ad un anno. In Italia, ad esempio, al momento della missione di audit della Corte, nel maggio 2006, vi erano 182 richieste inevase solo tra quelle ricevute nell'ultimo quadrimestre del 2004. Nel Regno Unito, all'inizio del 2006, 121 richieste del 2003 e del 2004 risultavano ancora pendenti.

Poche risposte provvisorie

29. Il regolamento stabilisce chiaramente che l'autorità interpellata, qualora non possa rispondere alla richiesta entro il termine previsto, informi immediatamente per iscritto l'autorità richiedente delle circostanze che ostano al rispetto di tale termine,

indicando quando sarà in grado di soddisfare la richiesta. Tuttavia, solo raramente viene dato un preavviso di probabili ritardi. Il ritardo è stato notificato solamente per 3 dei 57 casi, esaminati dalla Corte, cui non è stata data risposta entro i termini.

30. Le statistiche degli Stati membri per il 2006 mostrano che solo nel 5 % dei casi (737 su un totale di 14 565 risposte tardive) il ritardo era stato notificato all'autorità richiedente. La mancanza di tale notifica impedisce allo Stato membro richiedente di intraprendere azioni alternative una volta appreso che la richiesta non riceverà una risposta tempestiva.

31. Inoltre, nel corso dell'audit, si sono riscontrati solo pochissimi casi in cui sono state fornite le informazioni parziali già in possesso dell'autorità interpellata, e quindi prontamente

disponibili, seguite poi da una risposta più completa una volta effettuate le visite di controllo tributario.

Gli uffici amministrativi locali non danno priorità alle richieste

32. L'audit ha evidenziato una serie di fattori che incidono negativamente sulla tempestività delle risposte. La maggior parte dei ritardi nelle risposte intervengono a livello degli uffici amministrativi locali (UAL). Non sempre sono stati predisposti meccanismi in grado di garantire che gli UAL diano alla cooperazione amministrativa la stessa priorità che accordano alle altre attività⁽¹⁾. Un'osservazione analoga è stata fatta in una relazione dell'istituzione nazionale di controllo danese (INCD)⁽²⁾. Le autorità doganali e tributarie danesi avevano definito obiettivi quantificati per il rispetto dei termini previsti per il trattamento dei casi ma, al momento dell'audit, le richieste provenienti dalle autorità tributarie di altri paesi non figuravano ancora tra tali obiettivi. Secondo una relazione di follow-up della stessa INCD, il ministro responsabile ha preso iniziative per affrontare tale aspetto.

33. Sono state individuate diverse altre cause che incidono negativamente sul trattamento delle richieste d'informazioni. Tra queste, si possono citare le seguenti: uso inadeguato dei formulari per le richieste d'informazioni (ad esempio, richieste multiple inoltrate utilizzando un solo formulario standard, uso eccessivo di campi o riquadri a testo libero nei formulari e uso di comunicazioni non informatizzate) da parte degli Stati membri richiedenti, difficoltà per comprendere ciò che viene effettivamente richiesto (a causa, ad esempio, d'informazioni poco chiare, di problemi linguistici o di errori nell'uso dei formulari standard), e dubbi sull'utilità di certe richieste da parte degli Stati membri che le ricevono.

Carenze nei sistemi di monitoraggio di alcuni Stati membri

34. I ritardi possono anche essere causati dal fatto che non tutti gli Stati membri hanno posto in essere sistemi adeguati per il monitoraggio e la gestione della tempestività nel dare risposta alle richieste.

35. Esempi positivi di gestione delle richieste ricevute sono stati osservati in Lussemburgo, Polonia, Slovenia e nel Regno Unito, ove gli UCC hanno stabilito scadenze interne che vengono controllate in maniera efficace.

36. In Italia, ove il software realizzato a tale fine dall'UCC non è stato usato efficacemente, si sono rilevati casi di errori nell'inserimento dei dati e di dati mancanti che hanno provocato una cattiva gestione delle richieste. Presso l'UCC, l'invio dei solleciti ai servizi di collegamento è previsto solamente 10 giorni prima della scadenza dei termini, e cioè troppo tardi perché possano essere presi i provvedimenti necessari.

⁽¹⁾ L'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento stabilisce che per procurarsi le informazioni richieste dall'autorità amministrativa in un altro Stato membro, l'autorità interpellata procede come se agisse per proprio conto.

⁽²⁾ Report to the Public Accounts Committee on measures to counter VAT carousel fraud, The National Audit Office of Denmark, settembre 2006.

37. Sebbene gli UCC olandese e francese abbiano fissato termini intermedi per gli UAL per rispondere alle richieste ricevute, in nessuno dei due UCC è stato possibile reperire prove del monitoraggio di tali scadenze. Solamente nei casi in cui vi è stato un sollecito da parte dello Stato membro richiedente sono state adottate misure nei confronti dell'UAL che era in ritardo nel fornire le risposte.

Carenze nell'assetto organizzativo degli UCC

38. In alcuni degli Stati membri visitati che avevano un numero elevato di risposte tardive, la Corte ha constatato che anche il fatto di avere assetti organizzativi complicati può contribuire ai ritardi e creare problemi in fase di monitoraggio.

39. In Italia, oltre all'UCC, vi sono tre servizi di collegamento a livello centrale nazionale che sono tutti egualmente competenti in materia di cooperazione IVA. Gli altri Stati membri sono liberi di contattare ogni volta uno dei tre servizi di collegamento e di trasmettere le richieste direttamente al servizio scelto. Le procedure di lavoro dei tre servizi di collegamento non sono armonizzate, vi è un insufficiente coordinamento tra di essi e la supervisione da parte dell'UCC è scarsa. Tale assetto organizzativo non è, inoltre, conforme al regolamento che prevede⁽³⁾ che ai servizi di collegamento deve essere attribuita una competenza territoriale specifica o una responsabilità funzionale specializzata.

40. L'UCC olandese comprende due unità operative indipendenti, una con sede ad Amsterdam e l'altra ad Almelo, entrambe dotate di una propria struttura di gestione. La Corte ha constatato casi in cui sono occorsi quasi tre mesi prima che le risposte fornite dagli UAL venissero trasmesse allo Stato membro richiedente. In questi casi, gli UAL avevano consegnato le risposte all'UCC di Almelo, che le aveva trasmesse all'UCC di Amsterdam, il quale le aveva infine comunicate allo Stato membro richiedente.

41. In Germania, in base ad informazioni messe a disposizione di altri Stati membri⁽⁴⁾, i compiti dell'UCC sono stati ripartiti tra tre unità dell'amministrazione centrale federale dei tributi, una basata a Bonn e le altre due a Saarlouis. Non sono state fornite informazioni agli altri Stati membri su chi dirige l'UCC.

42. I problemi di coordinamento causati dalla complessità delle strutture organizzative e dalle carenze dei sistemi di monitoraggio contribuiscono alle notevoli discrepanze presenti nelle statistiche prodotte dai diversi Stati membri. In parecchi casi vi sono differenze significative tra il numero delle richieste che uno Stato membro dichiara di avere ricevuto e quello delle richieste che altri Stati membri dichiarano di avere trasmesso allo stesso (cfr. *tabella 3*).

⁽³⁾ Articolo 2, paragrafo 3.

⁽⁴⁾ Documento «Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. Februar 2007».

Tabella 3

Discrepanze per Stato membro (2005)

	Numero di richieste ricevute		Discrepanza	%
	Secondo lo Stato membro ricevente	Secondo lo Stato membro richiedente		
Belgio	1 552	1 471	81	5,5
Repubblica ceca	371	409	- 38	- 9,3
Danimarca	642	679	- 37	- 5,4
Germania	8 295	6 255	2 040	32,6
Estonia	139	132	7	5,3
Grecia	238	213	25	11,7
Spagna	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Francia	2 296	2 138	158	7,4
Irlanda	259	237	22	9,3
Italia	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Cipro	114	139	- 25	- 18
Lettonia	153	144	9	6,3
Lituania	180	192	- 12	- 6,3
Lussemburgo	468	456	12	2,6
Ungheria	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Paesi Bassi	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Austria	942	885	57	6,4
Polonia	557	588	- 31	- 5,3
Portogallo	481	506	- 25	- 4,9
Slovenia	89	96	- 7	- 7,3
Repubblica slovacca	306	316	- 10	- 3,2
Finlandia	173	179	- 6	- 3,4
Svezia	438	395	43	10,9
Regno Unito	2 241	2 242	- 1	0
Totale	26 292	25 749	—	—
SOMMA DEI VALORI ASSOLUTI DELLE DISCREPANZE			4 441	17,2

Fonte: Statistiche degli Stati membri a norma del regolamento (CE) n. 1925/2004 della Commissione, calcoli di audit.

Qualità delle risposte

43. L'esame delle richieste e delle risposte presenti nel campione ha mostrato che le informazioni fornite, anche se presentate talvolta in maniera inadeguata, nella maggior parte dei casi sono ampie e dettagliate e rispondono alle domande poste. Nelle loro risposte alle domande della Corte sul follow-up di una serie di scambi selezionati (cfr. paragrafo 15), gli Stati membri

hanno affermato che le risposte ricevute hanno permesso di calcolare correttamente l'IVA nei casi in questione.

Le valutazioni mostrano che la cooperazione può essere foriera di risultati

44. Anche se, attualmente, non vi è alcun obbligo giuridico circa la valutazione dei risultati della cooperazione amministrativa, alcuni Stati membri hanno effettuato tale esercizio. Queste valutazioni dimostrano i vantaggi della cooperazione amministrativa.

45. In Francia, anche se non è stata valutata l'incidenza finanziaria della cooperazione, un'analisi svolta dalle autorità competenti ha indicato che il 34 % delle risposte ricevute nel 2005 confermava o rivelava l'esistenza di frodi in Francia o in un altro Stato membro.

46. In Slovenia, una valutazione da parte dell'UCC, effettuata su 89 richieste di cooperazione amministrativa pervenute alle autorità di tale paese nel 2005, indica che, nel caso di 21 richieste, le indagini amministrative hanno permesso una riscossione supplementare dell'IVA per circa 1,5 milioni di euro.

47. Un'analisi effettuata dall'UCC polacco nel 2006 rivela che 713 scambi d'informazioni su richiesta hanno permesso di scoprire 64 casi di frodi.

48. Si è tuttavia notata una certa preoccupazione per la qualità delle informazioni scambiate quando vi sono sospetti di frode «missing trader». Nel 2005, la Germania ha informato lo SCAC sui problemi incontrati per ottenere da altri Stati membri informazioni sufficientemente dettagliate da poter essere utilizzate in sede di azione giudiziaria presso i tribunali tedeschi. Il problema è stato discusso in più occasioni dallo SCAC ed è stato realizzato un questionario supplementare per i casi che richiedono informazioni più dettagliate ai fini di azioni giudiziarie negli Stati membri. Gli Stati membri non hanno ancora raggiunto un accordo sulle circostanze in cui deve essere utilizzato tale questionario o sulle condizioni per il suo utilizzo.

49. Non vi è inoltre alcun meccanismo che permetta, a chi utilizza le risposte date alle richieste d'informazioni, di formulare osservazioni sull'utilità delle informazioni che gli sono state fornite. Le eventuali carenze nelle risposte non vengono riferite e non possono essere prese in considerazione al momento di trattare ulteriori richieste.

Scambio d'informazioni senza preventiva richiesta

50. L'articolo 17 del regolamento prevede che gli Stati membri possano scambiarsi informazioni senza preventiva richiesta. Esso specifica che ogni Stato membro deve informare automaticamente ogni altro Stato membro interessato in tre circostanze: in primo luogo, se l'efficacia del sistema di controllo nell'altro Stato membro dipende necessariamente dalle informazioni fornite dallo Stato membro di origine; in secondo luogo, se vi è motivo di credere che nell'altro Stato membro è stata o potrebbe essere stata violata la legislazione sull'IVA; ed infine, se esiste un rischio di perdita di gettito fiscale (per frode o evasione) nell'altro Stato membro. Si tratta di un obbligo molto ampio.

51. L'articolo 18 limita tuttavia l'obbligo previsto nell'articolo 17, precisando che ciascuno Stato membro può decidere se partecipare allo scambio di una particolare categoria d'informazioni senza preventiva richiesta.

Le potenzialità offerte dall'invio d'informazioni senza preventiva richiesta non sono sufficientemente sfruttate

52. Sono state complessivamente definite ⁽¹⁾ cinque categorie di casi e 13 sottocategorie in cui le informazioni possono essere scambiate in modo automatico ⁽²⁾ o automatico organizzato ⁽³⁾. Tali categorie comprendono, ad esempio, le informazioni sull'attribuzione di numeri di identificazione IVA a soggetti passivi stabiliti in un altro Stato membro o sui soggetti passivi che sono (potenziali) «operatori scorretti», ma il cui numero di identificazione IVA non è stato annullato.

53. Gli scambi d'informazioni mostrano grandi differenze nell'uso di tali categorie da parte degli Stati membri. La Germania, ad esempio, ha comunicato alla Commissione la propria partecipazione a tutte le categorie, mentre la Francia ha annunciato di voler partecipare solo ad un'unica sottocategoria. Le statistiche trasmesse dagli Stati membri sugli scambi automatici d'informazioni senza richiesta preventiva sono di scarsa qualità. Le discrepanze, principalmente dovute a diversi modi d'intendere gli eventi da notificare, rendono impossibile trarre conclusioni utili dai dati forniti.

54. Oltre agli scambi d'informazioni per le categorie predefinite, l'articolo 19 del regolamento stabilisce che gli Stati membri possono trasmettersi reciprocamente, attraverso uno scambio spontaneo, tutte le informazioni utili per accertare correttamente l'IVA. Un esempio di tale cooperazione è costituito dalla rete Eurocanet (European Carousel Network) che è stata promossa su iniziativa del Belgio e che riceve il sostegno della Commissione tramite l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). La rete ha la finalità di rendere più spediti gli scambi d'informazioni su di un numero limitato di società mirate, sospettate di essere coinvolte in frodi del tipo «operatore scorretto». Per questo tipo di scambio d'informazioni, cui non partecipano tutti gli Stati membri, la Commissione non dispone di accessi per la raccolta di dati statistici.

⁽¹⁾ Cfr. articoli 3 e 4 del regolamento (CE) n. 1925/2004 della Commissione (GU L 331 del 5.11.2004, pag. 13).

⁽²⁾ Comunicazione sistematica d'informazioni predeterminate a intervalli regolari prestabiliti.

⁽³⁾ Comunicazione sistematica d'informazioni predeterminate nel momento in cui sono disponibili.

55. Nel corso dell'audit si è potuto constatare che le informazioni trasmesse senza richiesta preventiva non sempre vengono utilizzate in maniera adeguata. L'UCC del Lussemburgo ha riferito, ad esempio, di avere ripetutamente ricevuto richieste di dati che essa aveva già trasmesso spontaneamente ad altri Stati membri.

56. Informazioni aggiuntive vengono spesso fornite nell'ambito della risposta ad una richiesta d'informazioni, quando esse non sono state esplicitamente richieste ma vengono considerate utili come, ad esempio, le informazioni riguardanti altri operatori commerciali che hanno rapporti di affari con una specifica società. Un audit dell'istituzione nazionale di controllo lituana ⁽¹⁾ ha constatato che tali informazioni aggiuntive fornite da altri Stati membri nelle risposte a richieste d'informazioni non erano state trasmesse alle autorità competenti.

Il sistema di scambio d'informazioni in materia di IVA (VIES)

57. Il VIES è una rete informatica comune per uno scambio di dati ampiamente automatizzato tra le amministrazioni fiscali. Esso permette anche agli operatori di avere una conferma circa la registrazione dei propri partner commerciali in altri Stati membri.

58. Il sistema VIES fornisce informazioni sui numeri di registrazione IVA emessi dagli Stati membri, inclusa la data di emissione, il nome e l'indirizzo dell'operatore e l'eventuale data di cessazione della validità del numero IVA. È possibile controllare la storia di un dato numero IVA, cioè tutte le modifiche apportate ai suoi attributi.

59. Gli Stati membri comunicano inoltre tramite il VIES i dettagli di tutte le cessioni intracomunitarie effettuate dai loro operatori verso altri Stati membri. Ciò viene fatto in base ad un elenco ricapitolativo che deve essere presentato per ogni trimestre dell'anno civile da ogni operatore intracomunitario e che deve indicare il valore complessivo dei beni forniti a ciascun acquirente in altri Stati membri. Le amministrazioni fiscali, per accertare eventuali inosservanze della normativa IVA, possono compiere una verifica incrociata di tali informazioni sulle cessioni intracomunitarie con le dichiarazioni fatte dai loro operatori nazionali.

Trasmissione tempestiva dei dati

60. Gli operatori economici devono presentare un elenco ricapitolativo di tutte le cessioni intracomunitarie di beni a clienti che hanno un numero d'identificazione IVA. Ogni elenco copre un trimestre dell'anno civile. A norma del regolamento, queste informazioni devono essere inserite nel VIES al più presto e, comunque, entro tre mesi dalla fine del trimestre civile al quale le informazioni si riferiscono. Ciò significa che anche qualora gli operatori trasmettano i loro elenchi per tempo, le informazioni sulle cessioni intracomunitarie effettuate in gennaio sono disponibili nel VIES solo nel mese di giugno, ovvero con quasi sei mesi di ritardo.

L'efficacia del VIES è ostacolata dal tempo impiegato per la raccolta e la trasmissione dei dati

61. Diversi Stati membri già raccolgono mensilmente le informazioni sulle cessioni intracomunitarie, e la riduzione dei tempi per la trasmissione delle informazioni è stata discussa più volte dallo SCAC. Non è stato tuttavia possibile raggiungere un accordo tra gli Stati membri sull'applicazione generale di un termine più breve per la trasmissione.

Accesso ai dati e loro accuratezza

62. Ogni Stato membro può accedere nel VIES solo alle operazioni concernenti i propri operatori commerciali. A causa di ciò, ogniqualvolta gli Stati membri necessitano, per poter identificare possibili reti internazionali dedite alla frode, d'informazioni sulle operazioni commerciali tra altri Stati membri, essi devono trasmettere una richiesta d'informazioni agli Stati membri interessati. Ciò richiede tempo per ottenere una risposta ed impegna risorse umane in entrambi gli Stati membri.

63. A norma dell'articolo 22 del regolamento, gli Stati membri provvedono a che la banca dati sia aggiornata, completa ed esatta. Come dimostrano le discussioni nell'ambito dello SCAC, gli Stati membri non hanno attualmente un approccio comune sulle modalità con cui garantire la qualità e l'affidabilità dei dati forniti dal VIES. Sebbene l'articolo 22 del regolamento lo richieda, non sono ancora stati definiti i criteri per determinare le modifiche che non è necessario apportare, in quanto non pertinenti, essenziali od utili.

64. Anche il lavoro svolto dalle istituzioni nazionali di audit evidenzia il problema dell'affidabilità dei dati. Ad esempio, nel corso di un audit condotto in parallelo dalle istituzioni superiori di controllo della Repubblica ceca e della Repubblica slovacca ⁽²⁾ sono state rilevate delle discrepanze nella comunicazione dei dati. Differenze tra i valori delle cessioni di beni comunicati da soggetti passivi di altri Stati membri ed i valori delle acquisizioni di beni comunicati da soggetti passivi della Repubblica ceca o della Repubblica slovacca sono state causate, tra l'altro, da metodi differenti di comunicazione dei dati sulle cessioni e le acquisizioni intracomunitarie nei singoli Stati membri. Ad esempio, la dichiarazione delle cessioni intracomunitarie nell'elenco ricapitolativo del fornitore riguardava un trimestre diverso da quella delle acquisizioni intracomunitarie nella dichiarazione IVA dell'acquirente.

⁽¹⁾ Relazione pubblica di audit sulla cooperazione in materia di scambio d'informazioni circa l'imposta sul valore aggiunto, 30 giugno 2006, n. VA-8000-4-13, pag. 18.

⁽²⁾ Cfr. la relazione sui risultati dell'audit parallelo dell'amministrazione dell'imposta sul valore aggiunto nella Repubblica ceca e nella Repubblica slovacca nel 2005.

65. Una relazione ⁽¹⁾ della Corte suprema di controllo polacca ha messo in evidenza il fatto che la disponibilità di elenchi ricapitolativi per le acquisizioni intracomunitarie di beni migliora in maniera significativa la possibilità di effettuare controlli e facilita l'individuazione dei tentativi di frode. Sebbene alcuni Stati membri già raccolgano tali dati presso i loro operatori commerciali, attualmente è obbligatorio inserire nel VIES solamente gli elenchi ricapitolativi riguardanti le cessioni.

Verifica dei numeri IVA da parte degli operatori commerciali

66. L'articolo 27, paragrafo 4, del regolamento stabilisce che i fornitori possono ottenere conferma della validità del numero di identificazione IVA di una data persona. Ogni Stato membro ha un proprio sistema di convalida dei numeri d'identificazione IVA. A seconda degli Stati membri, le richieste di conferma possono essere inoltrate per telefono, via fax o per via elettronica su un sito web.

67. Dal 2002, la Commissione ha messo a disposizione sul proprio sito web uno strumento noto come «Sistema elettronico di scambio di dati sull'IVA (VIES): verifica della validità di una partita IVA» che permette agli operatori di effettuare un controllo on-line della validità di un numero d'identificazione IVA. Undici Stati membri permettono di conoscere, al momento della verifica, il nome e l'indirizzo dell'operatore, mentre altri tre Stati membri mostrano soltanto il nome dell'operatore. Gli altri tredici confermano soltanto la validità di una partita IVA senza fornire alcuna informazione sull'operatore.

68. Le informazioni fornite non sono del tutto affidabili a causa di una diversa interpretazione di nozioni di base, quali l'inizio o la fine di un'attività, e del fatto che alcuni Stati membri aggiornano le proprie banche dati con effetto retroattivo. Quando vengono effettuati tali aggiornamenti con effetto retroattivo diventa difficile per un'amministrazione tributaria verificare se una data partita IVA sia stata indicata come valida al momento in cui sono state effettuate le operazioni oggetto dell'esame.

Miglioramenti della funzionalità del VIES (VIES II)

69. Il VIES è in funzione dal 1992. Nel 2004, si è deciso che il sistema richiedesse un aggiornamento per metterlo in grado di rispondere a nuove esigenze e per permettere l'introduzione di miglioramenti tecnologici. Il nuovo sistema, VIES II, sarà il risultato di un graduale inserimento di nuovi elementi nell'attuale VIES.

⁽¹⁾ Informazioni sui risultati delle ispezioni sulla riscossione da parte dell'amministrazione tributaria delle entrate del bilancio statale a titolo dell'imposta sul valore aggiunto nel 2004-2005 fornite dalla Corte dei conti polacca nel giugno 2006.

70. Lo studio di fattibilità del VIES II ha indicato sei settori da sviluppare:

- miglioramento della raccolta dei dati VIES,
- miglioramento della qualità complessiva dei dati VIES,
- inserimento nel VIES di servizi B2B ⁽²⁾,
- sistema dello «sportello unico» ⁽³⁾,
- scambio di formulari,
- miglioramento dell'attuale funzionalità.

Questo studio di fattibilità, basato sull'ambito e sugli obiettivi proposti dalla Commissione, è stato annunciato nel corso di una riunione dello SCAC nel marzo 2004. Esso presumeva che la modifica del luogo di tassazione dei servizi sarebbe probabilmente stata attuata a partire da gennaio 2007 e che il sistema dello «sportello unico» sarebbe stato avviato nel luglio 2006. In base a tali ipotesi, è stata accordata priorità a questi due aspetti. Poiché entrambe le ipotesi si sono dimostrate errate, sono stati compiuti sforzi che non hanno sinora prodotto alcun miglioramento significativo per quel che riguarda la raccolta e la qualità generale dei dati VIES.

Strumenti per favorire un approccio di controllo multilaterale

Presenza in altri Stati membri di agenti dell'amministrazione fiscale

71. L'articolo 11 del regolamento fornisce una base giuridica per la presenza di agenti designati in altri Stati membri, ad esempio per accedere alla documentazione ivi reperibile o per assistere a indagini riguardanti operatori commerciali.

72. Si è fatto un uso limitato di tali possibilità (cfr. *tabella 4*). Per il 2006, solamente sei Stati membri hanno riferito di casi in cui loro agenti erano stati presenti in uffici amministrativi in altri Stati membri (15 casi in tutto). Solamente tre Stati membri hanno riferito di casi in cui loro agenti avevano partecipato ad indagini amministrative in altri Stati membri (3 casi in tutto).

⁽²⁾ B2B significa la fornitura di servizi «business-to-business» (da impresa a impresa).

⁽³⁾ Un sistema in cui viene data all'operatore la possibilità di adempiere agli obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) per tutte le sue attività nell'Unione europea esclusivamente presso lo Stato membro in cui risiede.

Tabella 4
Uso di altri strumenti

	Numero di presenze in uffici amministrativi in altri Stati membri		Numero di partecipazioni in indagini amministrative in altri Stati membri		Numero di controlli simultanei organizzati	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgio	8	3	0	0	3	5
Repubblica ceca	0	0	0	0	0	0
Danimarca	n/c	0	n/c	0	0	0
Germania	0	5	0	1	7	3
Estonia	n/c	0	n/c	0	0	1
Grecia	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Spagna	0	n/c	0	n/c	0	0
Francia	1	0	1	0	4	4
Irlanda	1	1	1	0	3	2
Italia	n/c	n/c	n/c	n/c	0	0
Cipro	0	0	0	0	0	0
Lettonia	0	0	0	0	0	0
Lituania	0	0	0	0	0	0
Lussemburgo	n/c	0	n/c	0	0	0
Ungheria	0	0	0	0	0	1
Malta	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Paesi Bassi	1	3	3	1	10	1
Austria	0	1	0	0	0	4
Polonia	0	0	0	0	0	0
Portogallo	0	0	0	0	0	0
Slovenia	0	0	0	0	0	0
Repubblica slovacca	0	0	0	0	0	0
Finlandia	0	0	0	1	1	0
Svezia	1	2	0	0	0	2
Regno Unito	7	0	0	0	0	2
Totale	19	15	5	3	28	25

Fonte: Statistiche degli Stati membri a norma del regolamento (CE) n. 1925/2004 della Commissione.
n/c — Dati non comunicati dagli Stati membri.
Le statistiche per il 2006 sono provvisorie.

Controlli simultanei e multilaterali

73. L'articolo 12 del regolamento permette a due o più Stati membri di condurre, ognuno nel proprio territorio, controlli simultanei riguardo alla situazione tributaria di uno o più soggetti passivi che presentino un interesse comune o complementare. Il regolamento prevede che uno Stato membro possa individuare autonomamente i soggetti passivi sui quali intende proporre un controllo simultaneo. Gli altri Stati membri interessati decidono quindi se intendono partecipare ai controlli simultanei.

74. Nel 2006, sono stati complessivamente segnalati 25 ⁽¹⁾ controlli simultanei.

⁽¹⁾ In tale cifra può rientrare anche qualche doppio conteggio, in quanto alcuni controlli sono stati avviati congiuntamente.

75. I controlli simultanei possono svolgersi in forma di controlli multilaterali come previsto dalla decisione sul programma Fiscalis. In base a tale decisione, sono messi a disposizione fondi per il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno. La procedura per l'avvio e la conduzione di tali controlli, che di norma richiedono un elevato livello di coordinamento, è stata notevolmente semplificata e chiarita ⁽²⁾.

76. Nel 2005, sono stati complessivamente organizzati, da cinque Stati membri diversi, 12 controlli multilaterali. Sebbene tale cifra sia superiore a quelle riferite agli anni 2001-2004 ⁽³⁾, resta tuttavia al di sotto del livello raggiunto nel 2000, anno in cui sono stati effettuati 16 controlli multilaterali.

⁽²⁾ Guida per il controllo multilaterale — Versione 2004.

⁽³⁾ Numero di controlli multilaterali annui: 2001: 8 organizzati da 6 Stati membri; 2002: 5 organizzati da 5 Stati membri; 2003: 3 organizzati da 2 Stati membri; 2004: 7 organizzati da 6 Stati membri.

77. Secondo le autorità olandesi, tali controlli possono portare all'imposizione di diritti IVA supplementari per importi significativi. In uno dei tre controlli multilaterali organizzati dai Paesi Bassi e concluso nel 2005, è stato accertato un ulteriore importo IVA pari a 35 milioni di euro. L'amministrazione tributaria lussemburghese ha riferito ⁽¹⁾ di un caso in cui un controllo multilaterale, condotto per oltre un triennio con le autorità del Regno Unito, ha permesso di smantellare con successo una rete responsabile di una frode da 80 milioni di euro riguardante i telefoni cellulari.

Promozione e valutazione della cooperazione amministrativa da parte della Commissione

78. Il regolamento attribuisce alla Commissione un ruolo di sostegno e promozione della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, e di valutazione della stessa assieme agli Stati membri. La Commissione deve, inoltre, centralizzare l'esperienza degli Stati membri per migliorare il funzionamento della cooperazione.

79. In sede SCAC, la Commissione ha presentato proposte per migliorare la cooperazione amministrativa, come l'iniziativa intesa a ridurre i tempi per la presentazione degli elenchi ricapitolativi sulle cessioni intracomunitarie o il suggerimento di fornire maggiori informazioni nel VIES sugli operatori commerciali. La maggior parte di tali proposte non hanno avuto seguito.

80. Su richiesta dello SCAC, la Commissione ha progettato un formulario specifico («Trend form») per indicare gli sviluppi delle operazioni relative alla frode «operatore scorretto». Tuttavia, sinora nessuno Stato membro ha utilizzato il formulario per fornire informazioni. La Commissione non è stata inoltre informata di tutti gli accordi bilaterali stipulati tra gli Stati membri su questioni coperte dal regolamento.

81. Nella sua comunicazione del 2006 sulla necessità di sviluppare una strategia coordinata al fine di migliorare la lotta contro la frode fiscale ⁽²⁾, la Commissione dichiara di ritenere che sia giunto il momento di instaurare un sistema di sorveglianza, sulla base di indicatori quantificabili, affinché ogni Stato membro sia in grado di fornire, e fornisca effettivamente, un'assistenza efficace ai propri omologhi. Tuttavia, la Commissione non ha sinora presentato proposte legislative concrete per l'introduzione di tale sistema di sorveglianza.

82. Inoltre, a tre anni dall'entrata in vigore del regolamento, non è stato ancora valutato dalla Commissione l'assetto organizzativo della cooperazione amministrativa negli Stati membri e la conformità dello stesso al regolamento.

83. A norma dell'articolo 41, paragrafo 2, del regolamento, l'accesso del personale della Commissione alle informazioni scambiate è possibile soltanto nella misura in cui ciò sia necessario per la manutenzione e lo sviluppo della rete di comunicazione. Senza poter avere accesso al contenuto delle informazioni operative scambiate, la Commissione non può ottenere da sola tutti gli elementi necessari per individuare le cause dei problemi e proporre soluzioni.

Altri ostacoli ad una cooperazione efficace

84. Nel corso dell'audit, sono stati individuati una serie di altri problemi che impediscono di sfruttare appieno i vantaggi potenziali della cooperazione o che ostacolano i miglioramenti possibili.

Mancanza di norme comuni per la revoca dei numeri d'identificazione IVA

85. La rapida revoca del numero d'identificazione IVA di un operatore commerciale rappresenta uno strumento importante per bloccare le attività fraudolente e per tutelare gli imprenditori onesti.

86. Dall'analisi della normativa comunitaria in materia ⁽³⁾, si può concludere che gli operatori che non svolgono alcuna effettiva attività economica ma che effettuano solamente operazioni che simulano tale attività nel contesto di una frode IVA, non hanno diritto ad avere un numero d'identificazione IVA.

87. Tuttavia, la normativa comunitaria non definisce le procedure o le condizioni in base alle quali si devono annullare i numeri d'identificazione IVA, ad esempio nel caso in cui un operatore, pur svolgendo attività economiche legali, sia coinvolto in operazioni fraudolente. Tali casi sono trattati in maniera differente nelle diverse normative e pratiche nazionali.

Difficoltà per le azioni giudiziarie transfrontaliere

88. Nel corso delle sue missioni di audit, la Corte è stata informata che in alcuni Stati membri ⁽⁴⁾ è molto difficile procedere contro le persone implicate in azioni fraudolente, quali ad esempio la partecipazione a catene costituite per frodi carosello in cui vengono frodati soltanto gli altri Stati membri.

89. L'istituzione nazionale di controllo (NAO) del Regno Unito ha riferito ⁽⁵⁾ di essere stata informata dalle autorità tributarie danesi su alcune aziende danesi sospettate di essere implicate in catene di commercializzazione con «operatori scorretti» nel Regno Unito. Tuttavia, non vi era alcuna perdita di gettito fiscale in Danimarca e potevano essere pertanto svolte solo indagini penali limitate.

⁽³⁾ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

⁽⁴⁾ Francia e Lussemburgo.

⁽⁵⁾ Cfr. paragrafo 4.32 del Comptroller and Auditor General's Standard Report, del 7 luglio 2006, pubblicato unitamente ai 2005-2006 Accounts of HM Revenue & Customs.

⁽¹⁾ Administration de l'enregistrement et des domaines, Rapport d'activité 2006, pag. 20.

⁽²⁾ COM(2006) 254 def. del 31.5.2006.

90. La Corte dei conti federale tedesca ha riferito ⁽¹⁾ che non è stato raggiunto alcun accordo comune con altri Stati membri per perseguire le frodi IVA intracomunitarie. Per la legislazione tedesca, l'esistenza di tali accordi costituiva il presupposto per poter agire contro gli operatori commerciali coinvolti in frodi di questo tipo.

91. La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee ⁽²⁾ stabilisce che ogni Stato membro deve definire nella propria legislazione nazionale sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per combattere la frode e cooperare efficacemente con gli altri Stati membri. L'articolo 1 della convenzione stabilisce che essa si applica anche ai casi in cui dalla frode consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale dell'Unione europea. Tuttavia, in base alla relazione esplicativa ⁽³⁾ sulla convenzione adottata dal Consiglio, l'IVA è esclusa dalla sua sfera di applicazione ⁽⁴⁾.

La quantificazione e l'analisi delle frodi IVA sono insufficienti

92. Le azioni tese a prevenire la frode IVA intracomunitaria non possono essere efficacemente mirate dagli Stati membri, o dalla Commissione, se questi non dispongono di stime affidabili sulle frodi perpetrate e d'informazioni sui settori economici maggiormente colpiti. La Commissione non ha ancora sviluppato un approccio comune per raggiungere con successo tale obiettivo.

93. Il comitato di contatto ⁽⁵⁾, nella sua risoluzione del 12 dicembre 2006 sulla promozione di attività nel settore dell'imposta sul valore aggiunto, ha incaricato un gruppo di lavoro di redigere delle raccomandazioni per un modello unico di stima delle perdite IVA. Tale approccio comune permetterebbe anche agli Stati membri di stabilire se la lotta contro la frode sia stata condotta veramente con successo, oppure se essa abbia solo prodotto uno spostamento verso altri settori economici o verso altri Stati membri.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

94. Nonostante le nuove disposizioni introdotte nel 2004, la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri nel campo dell'IVA non è ancora abbastanza intensa per poter affrontare in maniera adeguata le evasioni e le frodi intracomunitarie in materia d'IVA.

⁽¹⁾ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Ziffer 74 («Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug»).

⁽²⁾ La convenzione è stata elaborata nel 1995 in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49).

⁽³⁾ GU C 191 del 23.6.1997, pag. 1.

⁽⁴⁾ Il problema era già stato descritto nella relazione speciale n. 9/98, paragrafi 2.3-2.9.

⁽⁵⁾ Il comitato di contatto è formato dai presidenti delle istituzioni superiori di controllo dell'Unione europea.

95. Gli Stati membri non hanno sinora sfruttato appieno le possibilità offerte dalla normativa comunitaria di trasferire ai loro uffici amministrativi locali o regionali le competenze e la responsabilità dei contatti diretti con le autorità fiscali degli altri Stati membri (cfr. paragrafi 19-23).

96. Lo scambio d'informazioni su richiesta, uno strumento importante della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, risente di un'elevata percentuale di risposte tardive e dell'assenza di risposte provvisorie. La frequenza delle risposte tardive varia comunque considerevolmente tra gli Stati membri (cfr. paragrafi 24-31).

97. La maggior parte dei ritardi nel rispondere sono dovuti al fatto che gli uffici amministrativi locali non danno priorità alle richieste. Le carenze nei sistemi di monitoraggio e/o negli assetti organizzativi degli uffici centrali di collegamento in alcuni Stati membri sono altri fattori che contribuiscono ai ritardi (cfr. paragrafi 32-42).

98. Le valutazioni mostrano che la cooperazione produce risultati. Quando le richieste ricevono risposta conformemente alla normativa, esse permettono spesso di svelare o confermare l'esistenza di frodi e possono dar luogo alla riscossione di entrate IVA supplementari. Si nutre tuttavia qualche preoccupazione circa la qualità delle informazioni scambiate sui sospetti «operatori scorretti», che non sempre appare sufficiente per poter servire come base per azioni legali, coronate da successo, contro gli autori delle frodi (cfr. paragrafi 43-49).

99. Il quadro di riferimento per gli scambi d'informazioni senza preventiva richiesta non risulta ben definito. Sono stati definiti obblighi ampi per quel che riguarda le informazioni da fornire agli altri Stati membri, ma in pratica gli scambi si limitano a determinate categorie d'informazioni che sono lasciate alla discrezionalità degli Stati membri. Inoltre, le informazioni fornite spontaneamente non sempre vengono sfruttate in maniera sistematica (cfr. paragrafi 50-56).

100. Il sistema di scambio d'informazioni VIES presenta gravi carenze. I ritardi nella raccolta e nell'acquisizione di dati attendibili ed i problemi per la rettifica dei dati inesatti ne pregiudicano l'utilità. Il sistema contiene dati solo sulle cessioni ma non sugli acquisti intracomunitari. Ne risulta così limitata la possibilità di effettuare controlli incrociati. Nonostante si sia deciso nel 2004 di aggiornare il sistema, i progressi compiuti nell'attuazione dei nuovi elementi sono lenti (cfr. paragrafi 57-70).

101. Gli strumenti a disposizione per i controlli multilaterali vengono raramente utilizzati, sebbene il programma Fiscale metta a disposizione un finanziamento comunitario (cfr. paragrafi 71-77).

102. La maggior parte delle proposte presentate dalla Commissione nell'ambito dello SCAC (il comitato permanente per la cooperazione amministrativa), per migliorare lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri, non hanno avuto seguito (cfr. paragrafi 78-83).

103. Una serie di altri fattori impedisce di sfruttare appieno i vantaggi potenziali della cooperazione. Tra questi, si possono citare la mancanza di norme comuni per la revoca dei numeri d'identificazione IVA, le difficoltà nel dar corso ad azioni giudiziarie transfrontaliere e gli strumenti insufficienti per quantificare ed analizzare le frodi IVA (cfr. paragrafi 84-93).

Raccomandazioni

104. Per combattere con successo le frodi IVA intracomunitarie, occorre che gli Stati membri diano una priorità più elevata alla cooperazione amministrativa, per quel che riguarda sia gli scambi d'informazioni operative che la loro gestione amministrativa.

105. Gli Stati membri devono incoraggiare una comunicazione più diretta tra il personale ispettivo locale, quale misura efficace per rendere più spedito lo scambio d'informazioni. Ciò contribuirebbe, al tempo stesso, ad accrescere l'intensità della cooperazione e la qualità delle informazioni scambiate.

106. È necessario un monitoraggio più efficiente degli scambi d'informazioni tra gli Stati membri per garantire che i problemi vengano identificati e trattati rapidamente e che ogni Stato membro fornisca un'assistenza efficace agli altri. Sarebbero anche necessari miglioramenti nel monitoraggio degli scambi d'informazioni da parte degli stessi Stati membri.

107. Devono essere chiarite le procedure per gli scambi d'informazioni senza preventiva richiesta. Le informazioni che vengono fornite spontaneamente devono essere sfruttate in maniera sistematica dagli Stati membri.

108. Per migliorare il VIES, devono essere adottate misure per

- a) ridurre drasticamente i tempi per la raccolta e l'acquisizione dei dati;
- b) garantire una rapida rettifica dei dati inesatti;

- c) migliorare il funzionamento della convalida delle partite IVA;
- d) migliorare le possibilità di controlli incrociati, includendo ad esempio i dati sugli acquisti intracomunitari; e
- e) garantire un più ampio accesso diretto ai dati al fine di permettere consultazioni multilaterali.

109. Si dovrebbe contemplare l'introduzione di norme armonizzate per la revoca delle partite IVA agli operatori coinvolti in attività fraudolente.

110. Poter disporre di dati comparabili sull'evasione dell'IVA intracomunitaria contribuirebbe a rendere più mirata la cooperazione tra gli Stati membri. La Commissione deve sviluppare assieme agli Stati membri un approccio comune per la quantificazione e l'analisi dell'evasione IVA.

111. Sarebbe opportuno considerare come migliorare le azioni giudiziarie transfrontaliere in materia di frode dell'IVA intracomunitaria negli Stati membri, modificando, ad esempio, l'attuale interpretazione da parte del Consiglio della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, che non include le entrate IVA.

112. Per quanto riguarda la proposta della Commissione circa un ulteriore regolamento orizzontale relativo alla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari della Comunità ⁽¹⁾, la Corte ricorda la raccomandazione ⁽²⁾ espressa alla Commissione, invitandola a sforzarsi di proporre una semplificazione ed un consolidamento della normativa comunitaria antifrode al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni o disposizioni contraddittorie. Le attuali debolezze della cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri dovrebbero essere trattate nell'ambito di tale riesame.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione dell'8 novembre 2007.

Per la Corte dei conti

Hubert WEBER

Presidente

⁽¹⁾ COM(2006) 473.

⁽²⁾ Cfr. paragrafo 36 del parere n. 8/2005 su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari della Comunità contro la frode e ogni altra attività illecita (GU C 313 del 9.12.2005, pag. 1).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**SINTESI**

I-VII. La Commissione condivide ampiamente le osservazioni formulate dalla Corte dei conti. L'analisi della Corte è in linea con la valutazione effettuata dalla Commissione in una comunicazione pubblicata nel maggio 2006 ⁽¹⁾; il quadro giuridico per la cooperazione amministrativa in materia di IVA è stata rafforzata da alcuni anni ⁽²⁾, tuttavia gli Stati membri non hanno utilizzato in maniera sufficiente le nuove possibilità offerte e il livello di cooperazione amministrativa non è commisurato al volume degli scambi intracomunitari.

La Commissione prosegue i suoi sforzi per migliorare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri dell'UE. A seguito della pubblicazione della suddetta comunicazione nel maggio 2006, è stato avviato un dibattito politico con tutte le parti interessate sulla strategia antifrode a livello europeo. Oltre al comitato permanente per la cooperazione amministrativa ⁽³⁾, le cui discussioni e decisioni sono di natura più prettamente tecnica, è stato istituito un gruppo di strategia contro la frode fiscale, che ha una connotazione più politica.

Le decisioni in materia di amministrazione cooperativa a livello comunitario possono essere adottate solamente con il voto unanime di tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda il quadro di riferimento degli scambi d'informazioni senza preventiva richiesta, l'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio, confermato dall'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1925/2004 della Commissione, prevede espressamente che ciascuno Stato membro decide se partecipare allo scambio di una particolare categoria d'informazioni e come procedervi. Questo testo è stato il frutto di un compromesso politico, necessario per ottenere l'unanimità nel Consiglio (come richiesto per gli atti basati sull'articolo 93 del trattato).

OSSERVAZIONI

20. Le statistiche comunicate dagli Stati membri evidenziano:

— un aumento delle richieste di scambi d'informazioni tra gli Stati dell'UE-15 nel periodo successivo al 1° gennaio 2004, rispetto al periodo anteriore a questa data, nonché

— un rapido sviluppo delle richieste di scambi d'informazioni tra l'UE-15 e l'UE-10.

Non si può escludere che l'adesione di dieci nuovi Stati membri nel 2004 abbia determinato uno spostamento geografico delle transazioni e/o di determinate frodi in materia di IVA dall'UE-15 alle transazioni con l'UE-10 e, corrispondentemente, un trasferimento negli Stati membri che hanno trasmesso o ricevuto richieste d'informazioni.

Il semplice fatto che il numero di richieste trasmesse tra gli Stati dell'UE-15 nel 2005 sia leggermente inferiore a quello del 2004 non consente di trarre conclusioni specifiche, poiché:

— il lasso temporale esaminato è troppo breve per fare una valutazione generalizzata degli sviluppi,

— le statistiche trasmesse dagli Stati membri in merito alla cooperazione amministrativa nel 2004 e 2005 rivelavano una mancanza di esattezza. Considerate le discrepanze nelle statistiche, sono state elaborate linee guida e istruzioni più particolareggiate. Esse sono state diramate il 30 gennaio 2006. In quel momento gli Stati membri non hanno ritenuto opportuno riesaminare le statistiche che erano già state raccolte relativamente al 2004 e al 2005.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo sulla necessità di sviluppare una strategia coordinata al fine di migliorare la lotta contro la frode fiscale, COM(2006) 254 del 31.5.2006.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio, del 7 ottobre 2003, relativo alla cooperazione amministrativa in materia d'imposta sul valore aggiunto (GU L 264 del 15.10.2003, pag. 1) e regolamento (CE) n. 1925/2004 della Commissione, del 29 ottobre 2004, che stabilisce le modalità d'applicazione di talune disposizioni del regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa in materia d'imposta sul valore aggiunto (GU L 331 del 5.11.2004, pag. 13).

⁽³⁾ Il Comitato permanente per la cooperazione amministrativa nel campo delle imposte indirette (SCAC) è stato istituito conformemente all'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio allo scopo di assistere la Commissione nell'attuazione del regolamento del Consiglio.

Nel 2006 il numero di richieste è stato superiore rispetto al 2005, sebbene comunque inferiore al numero registrato nel 2004.

21. Nonostante l'aumento degli scambi d'informazione, il livello di cooperazione amministrativa in questi anni non è stata commisurata al volume degli scambi intracomunitari ⁽¹⁾. Considerati i limiti delle loro possibilità (ad esempio, le risorse umane), gli Stati membri dimostrano un forte interesse per i controlli basati sull'analisi dei rischi.

22-23. L'intento della nuova normativa è di facilitare il decentramento: contatti più diretti tra i servizi locali possono rendere la cooperazione amministrativa più efficiente e rapida ⁽²⁾.

Per rendere possibile questa comunicazione decentrata, dalla fine del 2007 sarà disponibile un canale di comunicazione elettronica sicuro tra gli uffici locali nei diversi Stati membri.

Tuttavia, l'organizzazione amministrativa negli Stati membri spetta principalmente agli Stati membri stessi.

24-31. Le statistiche che vengono raccolte annualmente e presentate nelle riunioni SCAC rivelano un problema di ritardo nelle risposte. La Commissione è consapevole del problema e lo ha ripetutamente sottolineato nelle riunioni SCAC, sollecitando gli Stati membri a ridurre i ritardi e a fornire risposte provvisorie qualora non siano in grado di rispondere nei tempi stabiliti.

La Commissione ha adottato diverse iniziative per ovviare a questa situazione. Queste iniziative riguardano:

- l'accesso diretto automatizzato ai dati,
- un scambio d'informazioni più rapido e particolareggiato,
- le risposte dei paesi terzi.

Le discussioni con gli Stati membri su queste iniziative sono in corso nell'ambito del gruppo di strategia contro la frode fiscale.

32. L'organizzazione amministrativa negli Stati membri è essenzialmente una questione nazionale. Tuttavia, la Commissione condivide la preoccupazione espressa dalla Corte dei conti e l'ha più volte richiamata all'attenzione degli Stati membri nell'ambito delle riunioni SCAC. Nella sua comunicazione del maggio 2006, la Commissione ha riferito inoltre al gruppo ad hoc del Consiglio sulla frode fiscale, che ha individuato nell'assenza di una cultura amministrativa un ostacolo alla lotta antifrode ⁽³⁾.

33. Gli uffici fiscali locali dovrebbero utilizzare (correttamente) gli strumenti elaborati per favorire la cooperazione amministrativa:

- gli Stati membri hanno elaborato e concordato formulari standard.

⁽¹⁾ Cfr. COM(2006) 254 del 31.5.2006, punto 2.1.

⁽²⁾ Il regolamento ha previsto la possibilità di una cooperazione decentrata, secondo il suggerimento contenuto nella proposta di regolamento della Commissione (GU C 270 E del 25.9.2001, pag. 87), [COM(2001) 294 del 18.6.2001].

⁽³⁾ COM(2006) 254 del 31.5.2006, punto 3.1.

Inoltre, i nuovi formulari elettronici in formato XML sono in fase di elaborazione e saranno utilizzati a partire dall'inizio del 2008. Questi formulari saranno più facili da utilizzare rispetto ai formulari elettronici attuali e la loro struttura non sarà modificabile. In tal modo si dovrebbe ridurre il numero di errori,

- la rete CCN/CSI permette agli Stati membri di disporre di una comunicazione sicura e rapida tra gli uffici centrali di collegamento.

Inoltre gli uffici locali potranno disporre di un canale elettronico sicuro dalla fine del 2007.

38-42. L'organizzazione amministrativa delle autorità competenti nell'ambito degli Stati membri (e la divisione della loro responsabilità operativa o territoriale) spetta alle autorità nazionali; essa dovrebbe essere conforme alla legislazione dell'UE e non dovrebbe ostacolare il funzionamento della cooperazione amministrativa con gli altri Stati membri.

Il funzionamento delle strutture nazionali CLO farà parte della prossima valutazione da pubblicare nel 2008.

49. La Commissione ha già suggerito l'introduzione di un meccanismo di feedback nella riunione SCAC del dicembre 2006, che potrebbe aumentare la motivazione per lo scambio (spontaneo) d'informazioni. Gli Stati membri hanno mostrato di apprezzare l'iniziativa, che sarà approfondita nel 2008.

51. Per quanto riguarda il quadro degli scambi d'informazioni senza preventiva richiesta, l'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio — confermato nell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1925/2004 — prevede espressamente che ciascuno Stato membro decide se partecipare allo scambio di una particolare categoria d'informazioni e come procedervi. Questo testo è stato il frutto di un compromesso politico, necessario per ottenere l'unanimità nel Consiglio (come richiesto per gli atti basati sull'articolo 93 del trattato).

Questa particolare «definizione» delle (sotto)categorie d'informazioni scambiate senza richiesta preventiva è spiegata dal fatto che all'epoca in cui è stata adottata questa disposizione la disponibilità di queste (sotto)categorie d'informazioni era diversa da uno Stato membro all'altro (per via dei diversi metodi utilizzati per raccogliere e immagazzinare le informazioni). Di conseguenza, è stato previsto che gli Stati membri che non erano ancora in grado di scambiare determinati tipi d'informazioni (ad esempio perché doveva ancora essere predisposta una base dati specifica) avrebbero assunto l'obbligo di scambiare le informazioni non appena possibile (cfr. articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1925/2004 sulle successive modifiche di (sotto)categorie d'informazioni che gli Stati membri scambiano e sulla successiva modifica delle modalità degli scambi d'informazioni). Lo scopo, esplicitato nell'articolo 17 del regolamento 1798/2003 e nell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1925/2004, era di pervenire ad uno scambio d'informazioni il più completo possibile.

53. Il funzionamento dello scambio d'informazioni senza richiesta preventiva dev'essere migliorato. Occorre prendere in considerazione metodi più efficienti per scambiare le informazioni, alla luce dei recenti progressi tecnologici e del materiale utilizzato dagli operatori. Inoltre occorre prendere in considerazione l'eventualità di scambi d'informazioni più frequenti e particolareggiati e finanche l'accesso diretto alle basi dati ⁽¹⁾.

È attualmente in corso, in seno al gruppo di strategia contro la frode fiscale, un dibattito sui possibili modi per migliorare l'uso di questo strumento. La discussione sull'uso di Eurocanet è un tipico esempio dell'uso che gli Stati membri fanno di questo strumento.

Inoltre, le conclusioni del lavoro svolto da diversi gruppi di progetto Fiscalis e le discussioni in atto all'interno di questi gruppi riflettono la volontà degli Stati membri di migliorare l'utilizzazione di questo strumento e di organizzare un'utilizzazione più strutturata di questo tipo di scambio d'informazioni, ad esempio per quanto riguarda le vetture di seconda mano e le importazioni.

Per quanto riguarda le statistiche, gli Stati membri hanno concordato linee guida e istruzioni particolareggiate, che consentono di comunicare statistiche più accurate sulle categorie d'informazioni che vengono scambiate senza richiesta preventiva. Queste nuove linee guida dovrebbero essere applicate a partire dal 2007 (per la comunicazione di dati statistici relativi alle richieste e alle risposte inviate e ricevute nel 2006).

54. Il progetto Eurocanet (European Carousel network), al quale partecipano 22 dei 27 Stati membri, ha promosso un approccio operativo che consente di coinvolgere le unità nazionali anti-frode.

La gestione dei dati e l'analisi rimangono responsabilità esclusiva degli Stati membri. La Commissione attualmente non ha accesso ai dati e quindi non può fornire un'analisi. Di conseguenza, la Commissione può unicamente offrire sostegno finanziario e amministrativo per aumentare lo scambio di dati tra Stati membri. Tuttavia, la Commissione sarebbe disposta ad offrire un sostegno più concreto, ad esempio un'analisi sulle tendenze e i meccanismi futuri a livello comunitario se gli Stati membri lo chiedessero.

60. Le informazioni riguardanti le acquisizioni intracomunitarie di merci dovrebbero essere comunicate rapidamente agli altri Stati membri. I dati che vengono scambiati attualmente tra gli Stati membri devono rispettare il periodo di tre mesi stabilito dall'articolo 25 del regolamento (CE) n. 1798/2003. Di conseguenza, l'esigenza di uno scambio più rapido di dati sulle acquisizioni intracomunitarie è uno degli elementi più importanti all'ordine del giorno delle discussioni con gli Stati membri che sono state lanciate dalla comunicazione della Commissione del maggio 2006. La questione è stata successivamente discussa nell'ambito del gruppo di strategia contro la frode fiscale.

In esito a tali discussioni, il Consiglio ECOFIN del giugno 2007 ha sollecitato la Commissione a presentare proposte legislative volte a ridurre i tempi di presentazione dell'elenco ricapitolativo e dello scambio di queste informazioni tra gli Stati membri.

Il Consiglio ha indicato che queste proposte devono essere accompagnate da una valutazione d'impatto. La Commissione sta attualmente procedendo a questo compito, al fine di valutare l'impatto di tale cambiamento in termini di costi per le imprese.

62. Sono attualmente in corso discussioni con gli Stati membri sull'accesso automatizzato, per le autorità competenti, ai dati contenuti nelle basi dati di altri Stati membri (parte delle attività del gruppo di strategia contro la frode fiscale).

L'accesso alle basi dati nazionali è stato già proposto nella comunicazione della Commissione del maggio 2006 come uno degli elementi per migliorare lo scambio d'informazioni ⁽¹⁾.

Il vantaggio di una strategia multilaterale è evidenziato dall'esempio del progetto Eurocanet, menzionato dalla Corte al paragrafo 54, che offre ai servizi d'investigazione fiscale degli Stati membri una prospettiva migliore o finanche un'immagine completa di una sospetta catena di frode. Tutti gli Stati membri partecipanti hanno accesso a tutti i dati scambiati, senza limitazioni.

65. La questione di imporre obblighi di notifica per gli elenchi ricapitolativi relativi alle acquisizioni intracomunitarie è stata discussa nell'ambito di diversi seminari di Fiscalis e gruppi di progetto. In considerazione dei problemi attinenti alla qualità dei dati e dei frequenti errori di comunicazione da parte degli operatori stessi, non sono dimostrati i vantaggi di un siffatto obbligo. Inoltre, imporre la notifica delle acquisizioni intracomunitarie costituirebbe un serio onere amministrativo supplementare per gli operatori.

67. Dal 2002 la Commissione ha messo a disposizione sul suo sito internet uno strumento di convalida della partita IVA (banca dati VIES). Dal 2005 è disponibile un'interfaccia aperta che consente la verifica automatica delle partite IVA da parte dei sistemi informatici.

La possibilità, offerta da 11 Stati membri, di effettuare una verifica incrociata tra i numeri d'identificazione IVA e i nomi dei soggetti passivi, è uno strumento utile per prevenire eventuali abusi dei numeri d'identificazione IVA.

68. In occasione della riunione del Comitato permanente sulla tecnologia informatica del giugno 2007, è stato raggiunto un accordo per chiarire l'interpretazione della data di inizio e della data di cessazione delle attività economiche dei soggetti passivi nella base dati VIES.

69-70. La Commissione si sta adoperando per l'ammodernamento del sistema VIES. Questo presenta così l'opportunità di introdurre miglioramenti per quanto riguarda la cooperazione amministrativa per la lotta contro la frode in materia di IVA.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 del 31.5.2006, punto 5.2.

Lo studio di fattibilità VIES II, annunciato alla riunione SCAC del marzo 2004, ha proposto una programmazione per questa azione di ammodernamento, che tuttavia non è stata approvata dagli Stati membri.

La mancanza di una base giuridica costituisce un problema specifico, come si è evidenziato nel lavoro intrapreso per includere i servizi nel VIES (B2B). Queste attività sono iniziate partendo dall'ipotesi che la base giuridica sarebbe stata approvata entro il 1° gennaio 2007. La mancanza di una base giuridica, che non è ancora stata approvata, ha fatto sì che solo la metà degli Stati membri l'hanno attuata. Poiché sinora hanno ricavato progressi operativi molto limitati dal loro investimento, numerosi Stati membri sono assai riluttanti a prendere in considerazione di ripetere questa impostazione.

Per quanto riguarda lo sportello unico, da quando è stato discusso lo studio di fattibilità questa base giuridica è cambiata e ha portato a tre nuovi sottoprogetti, che sono ancora all'esame del Consiglio. Pertanto, solamente alla riunione del SCIT del giugno 2007 si è ritenuto che l'accordo fosse sufficientemente stabile per potere iniziare a lavorarci.

Per quanto riguarda i formulari elettronici, il lavoro sta avanzando soltanto sui formulari (tre) che sono stati considerati abbastanza stabili. Per gli altri formulari è necessario che si discuta, in seno allo SCAC e ai gruppi di lavoro, il contenuto dei formulari stessi nonché l'utilità del lavoro necessario per convertirli nel formato XML.

Per quanto concerne la qualità dei dati, si è iniziato a lavorare per ridurre i tempi e migliorare il trattamento dei registri storici dei numeri di registrazione IVA. Tuttavia, sia la riduzione dei tempi che gli altri progetti relativi alla qualità dei dati devono essere discussi nell'ambito dello SCAC prima che il lavoro possa iniziare.

Con riguardo ai ritardi nella raccolta e nell'acquisizione dei dati, sono in corso discussioni con gli Stati membri al fine di accorciare i periodi di presentazione degli elenchi ricapitolativi IVA ad un mese e per accelerare la trasmissione dei dati ad altri Stati membri sempre ad un mese.

71-72. La possibilità di disporre della presenza di funzionari fiscali in altri Stati membri è uno strumento flessibile per la cooperazione amministrativa. In diverse occasioni (seminari Fiscalis, riunioni del gruppo di strategia contro la frode fiscale), gli Stati membri sono stati incoraggiati a farne un uso maggiore.

75. La Commissione sostiene l'uso maggiore di questo strumento mediante l'istituzione della piattaforma di controlli multilaterali, un forum permanente per promuovere e valutare i controlli multilaterali e garantire lo scambio delle migliori pratiche in materia.

Le possibilità tecniche di cooperazione nei controlli multilaterali sono anch'esse migliorate. Dalla fine del 2006 la nuova versione della Rete comune di comunicazione permette agli Stati membri di inoltrare messaggi elettronici (come le richieste dei servizi centrali di collegamento) ai loro uffici locali in maniera sicura. Entro la fine del 2007 sarà possibile un contatto elettronico diretto tra i partecipanti ad un controllo multilaterale attraverso un canale sicuro.

76. Nel 2006 sono stati avviati 16 nuovi controlli multilaterali e complessivamente si sono tenute 58 riunioni di controlli multilaterali e 5 riunioni di selezione di controlli multilaterali. Dal seminario Fiscalis del giugno 2006, un numero maggiore di Stati membri ha avviato i controlli multilaterali.

79. Tenuto conto della difficoltà di ottenere un accordo all'interno dello SCAC (le cui attività sono di natura più tecnica), alcune questioni vengono attualmente discusse nell'ambito del gruppo di strategia contro la frode fiscale, di orientamento più politico, sulla base delle conclusioni adottate dal Consiglio (riunioni del Consiglio ECOFIN del novembre 2006 e giugno 2007).

80. È stato adottato un formulario specifico («trend form») per facilitare la comunicazione delle informazioni per quanto riguarda le tendenze in materia di frode. In quasi tutte le riunioni SCAC, la Commissione coglie l'opportunità di incoraggiare gli Stati membri a condividere le informazioni, utilizzando questo formulario.

Come rilevato dalla Corte, questi formulari tipo non sono stati utilizzati sinora. Tuttavia, il progetto Eurocanet approva questa idea, essendo peraltro sua intenzione condividere le esperienze e le migliori pratiche. Non si è ancora verificato uno scambio d'informazioni sulle nuove tendenze tra gli Stati membri, i quali tuttavia utilizzano il gruppo Eurocanet per discutere tali tendenze e i nuovi sistemi di frode che si presentano.

81. Il sistema di monitoraggio è uno degli argomenti di discussione dell'attuale gruppo di strategia contro la frode fiscale con gli Stati membri.

82. Nella sua comunicazione del maggio 2006 ⁽¹⁾ la Commissione ha effettuato una valutazione del quadro giuridico esistente e della prassi in materia di cooperazione amministrativa (compresa la cooperazione in materia di IVA). Essa ha indicato modi per migliorare questa cooperazione.

Da allora il Consiglio ha discusso il funzionamento della cooperazione amministrativa come strumento di lotta contro la frode (riunioni del Consiglio ECOFIN del novembre 2006 e del giugno 2007) e ha esortato la Commissione a proseguire il lavoro, specialmente per quanto riguarda l'IVA. La Commissione ha investito notevoli risorse nel seguito di queste discussioni. È stato istituito il gruppo di strategia per la lotta contro la frode fiscale, che si è già riunito 6 volte.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 del 31.5.2006.

Nel frattempo, gli Stati membri hanno potuto acquisire un'esperienza maggiore nel quadro organizzativo della cooperazione amministrativa e con i possibili problemi legati all'organizzazione amministrativa delle autorità competenti all'interno degli Stati membri. Questo punto specifico rientrerà nella prossima valutazione, che sarà pubblicata nel 2008.

L'organizzazione amministrativa all'interno degli Stati membri rientra in questa competenza ed è difficile fornire orientamenti generali, dato che l'organizzazione ideale dipende da fattori che possono variare da uno Stato membro all'altro (dimensioni del territorio, numero di soggetti passivi, struttura generale delle autorità, ecc.).

83. La Commissione (OLAF) ha più volte chiesto l'accesso al contenuto delle informazioni scambiate, senza esito.

Se la Commissione (OLAF) potesse accedere alle informazioni scambiate essa potrebbe migliorare il proprio ruolo di piattaforma di servizio per i servizi degli Stati membri. Essa darebbe un significativo valore aggiunto alla lotta contro la frode in materia di IVA, fornendo un'analisi delle tendenze e dei nuovi meccanismi di frode individuati, che potrebbe essere messa a disposizione di tutti i servizi degli Stati membri (senza una valutazione del livello di frode) a partire da una prospettiva comunitaria globale. Tuttavia, sino ad oggi gli Stati membri rifiutano l'accesso alla Commissione nonostante possano beneficiare del sostegno operativo e investigativo della Commissione (OLAF) nella loro politica di individuazione precoce.

84. La Commissione ha suggerito di fornire una valutazione della qualità degli scambi d'informazione sulla base di un'analisi di un campione di scambi, al fine di individuare i diversi ostacoli nel flusso di scambi d'informazioni. Questa proposta è stata avanzata nella riunione SCAC del dicembre 2006. Diversi Stati membri si sono detti interessati a partecipare ad un siffatto progetto. Di conseguenza sarà lanciato un gruppo di progetto Fiscalis nei primi tre mesi del 2008.

87. La Commissione ha cercato a più riprese di ottenere un accordo sull'annullamento dei numeri IVA. Gli Stati membri non hanno ancora raggiunto un accordo.

88-90. La Commissione è convinta della necessità di una normativa per rafforzare le azioni giudiziarie transfrontaliere in situazioni in cui le perdite di gettito fiscale avvengono in altri Stati membri⁽¹⁾. Le discussioni in materia sono iniziate in seno al gruppo di strategia contro la frode fiscale.

Sebbene spesso invocata, l'introduzione di nuove misure di diritto penale si è rivelata difficile. Ad esempio, la convenzione redatta in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è stata firmata nel 1995 ma è entrata in vigore soltanto nel 2002 previa ratifica da parte degli Stati membri.

La Commissione ha trasmesso una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità, COM(2001) 272. Tale proposta contiene disposizioni in materia di repressione di reati che ledono gli interessi comunitari della Comunità europea.

La Commissione ha altresì proposto un regolamento relativo alla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari della Comunità contro la frode e ogni altra attività illecita, COM(2006) 473. Quest'ultimo prevede norme per adottare misure pluridisciplinari contro la frode a livello dell'assistenza amministrativa reciproca nonché per costituire l'interfaccia necessaria in ordine al seguito giudiziario, che è un presupposto fondamentale per una repressione efficace.

91. La Commissione ritiene che l'IVA rientri nel campo d'applicazione della convenzione e si rammarica della posizione adottata dal Consiglio, che è contraria agli interessi finanziari della Comunità e degli Stati membri⁽²⁾.

92. La Commissione ha avviato uno studio nell'ambito del quale il contraente deve fornire una stima attendibile dell'importo di frode fiscale nei diversi Stati membri dell'UE, basandosi su tre diversi modelli statistici. Un primo risultato delle stime della frode fiscale dovrebbe essere disponibili entro la fine del 2007.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

94-103. La Commissione accoglie favorevolmente le conclusioni della Corte. Esse confermano quelle della comunicazione della Commissione del 31 maggio 2006: il quadro giuridico della cooperazione amministrativa nel campo dell'IVA è stato rafforzato, ma gli Stati membri non utilizzano in maniera sufficiente le nuove possibilità offerte e il livello di cooperazione amministrativa non è commisurato al volume degli scambi intracomunitari.

La Commissione continua a incoraggiare gli Stati membri a migliorare la loro cooperazione amministrativa nell'ambito dell'attuale legislazione. I problemi (ad esempio, risposte tardive, mancanza di risposte provvisorie, uso limitato delle possibilità legate alla presenza di funzionari fiscali in altri Stati membri, controlli simultanei e multilaterali) vengono discussi nelle riunioni SCAC e nei seminari Fiscalis.

⁽¹⁾ Cfr. COM(2006) 254 del 31.5.2006, punto 5.1.

⁽²⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla relazione della Commissione sull'attuazione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli, articolo 10 della convenzione [COM(2004) 709 def.] in SEC(2004) 1299, punto 5.1.2.

Nelle sue iniziative per migliorare la cooperazione amministrativa, la Commissione deve affrontare diversi ostacoli:

- la normativa in questo settore può essere adottata soltanto all'unanimità, il che porta inevitabilmente a negoziati difficili e compromessi politici,
- l'organizzazione amministrativa negli Stati membri è fondamentalmente di competenza degli Stati membri,
- le risorse che gli Stati membri investono nella cooperazione amministrativa sono limitate. In alcuni Stati membri, vi è addirittura la tendenza a ridurle.

104. La Commissione concorda con le raccomandazioni della Corte, che sono conformi ai pareri espressi dalla Commissione nella sua comunicazione del maggio 2006.

Considerata l'importanza della frode in materia di IVA, la Commissione continuerà a promuovere un dibattito politico sulla necessità di una strategia a livello comunitario al fine di migliorare la lotta contro la frode fiscale. Questo dibattito è iniziato nel maggio 2006 ed è stato proseguito dall'ECOFIN nelle sue conclusioni del novembre 2006 e del giugno 2007. Al fine di assicurare un seguito a queste conclusioni, la Commissione ha istituito il gruppo di strategia contro la frode con gli Stati membri. Questo gruppo ha una connotazione più politica rispetto allo SCAC e sta esaminando:

- l'accesso diretto automatizzato alle basi dati degli altri Stati membri, lo scambio d'informazioni più rapido e dettagliato nonché le richieste dei paesi terzi,
- la necessità di adottare misure comparabili contro gli autori di frodi, in particolare in termini di sanzioni e di procedimenti penali, a prescindere dal fatto che la frode determini perdite negli Stati membri interessati,
- la riduzione del tempo per la presentazione degli elenchi ricapitolativi sulle acquisizioni intracomunitarie di merci. Su quest'ultimo punto, la Commissione sta attualmente valutando l'impatto di un simile cambiamento sulle imprese. Dall'esito di questo studio dipenderà la portata della proposta legislativa potenziale.

La Commissione sta inoltre incoraggiando gli Stati membri a fare un uso migliore dell'infrastruttura esistente di appoggio operativo e investigativo a livello comunitario, ossia l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

105-107. La Commissione ha già preso diverse iniziative volte a promuovere e migliorare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri dell'UE:

- un canale di comunicazione elettronica sicuro per gli scambi d'informazioni tra gli uffici locali nei diversi Stati membri sarà disponibile dalla fine del 2007, che consentirà le comunicazioni decentrate,
- sono stati messi a disposizione degli Stati membri orientamenti esaustivi e sono in via di elaborazione nuovi formulari elettronici in formato XML, che verranno utilizzati a partire dall'inizio del 2008,
- i gruppi di progetto Fiscalis stanno attualmente discutendo come istituire forme più strutturate di scambi d'informazioni per casi specifici, ad esempio per quanto riguarda le vetture di seconda mano e le importazioni,
- la Commissione ha istituito la piattaforma di controlli multilaterali, un forum permanente per promuovere e ampliare i controlli multilaterali e per garantire lo scambio delle migliori pratiche in relazioni agli stessi,
- la Commissione ha emanato istruzioni e linee guida dettagliate per la comunicazione delle statistiche sulla cooperazione amministrativa al fine di avere una visione più completa del funzionamento della cooperazione amministrativa,
- la Commissione ha suggerito di introdurre un meccanismo di feedback che potrebbe aumentare la motivazione per lo scambio (spontaneo) d'informazioni. Gli Stati membri hanno accettato di sviluppare questa idea, cosa che verrà fatta nel 2008,
- la Commissione pubblicherà una valutazione della cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA nel 2008. Questa valutazione conterrà inoltre un'analisi del funzionamento delle strutture nazionali dei servizi centrali di collegamento negli Stati membri dell'UE.

108. Per quanto riguarda il sistema VIES, nel giugno 2007 è stato raggiunto un accordo per chiarire l'interpretazione della data di inizio e della data di cessazione delle attività dei soggetti passivi nella base dati VIES, affinché queste informazioni siano più esatte e complete. È stata messa a disposizione un'interfaccia aperta, che consente la verifica automatica dei numeri IVA da parte dei sistemi informatici; parallelamente è in corso il lavoro sull'ammodernamento del sistema VIES.

109. La Commissione continuerà a sollecitare un accordo tra gli Stati membri sull'annullamento dei numeri IVA.

110. La Commissione ha avviato uno studio per ottenere una stima affidabile dell'importo riconducibile alla frode fiscale negli Stati membri dell'UE. Un primo risultato delle stime della frode fiscale dovrebbe essere disponibili entro la fine del 2007.

111. È necessario istituire un quadro giuridico generale per assicurare l'efficienza delle azioni giudiziarie transfrontaliere. Di conseguenza, la Commissione ha proposto misure specifiche quali la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità, COM(2001) 272, nonché il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla reciproca assistenza amministrativa

per la tutela degli interessi finanziari della Comunità contro la frode e ogni altra attività illecita, COM(2006) 473. Quest'ultimo, che integra in ampia misura la raccomandazione del Parlamento europeo del 25 maggio 2005, non copre i procedimenti giudiziari in sé, ma le misure che garantiscono un collegamento con il seguito giudiziario e il sostegno al recupero.

112. La Commissione prende nota delle raccomandazioni della Corte sulla semplificazione e sul consolidamento della legislazione contro la frode. La Commissione esaminerà la possibilità di consolidare la legislazione antifrode nel quadro dell'articolo 280 del trattato CE.
