



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 3 dicembre 2008 (11.12)
(OR. en)**

16776/08

FISC 180

NOTA DI TRASMISSIONE

Mittente: Commissione europea

Data: 2 dicembre 2008

Oggetto: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo su una strategia coordinata per migliorare la lotta contro le frodi a danno dell'IVA nell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, la proposta della Commissione inviata con lettera del Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, presso il Segretariato generale della Commissione europea, al Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante.

All.: COM(2008) 807 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.12.2008
COM(2008) 807 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**su una strategia coordinata per migliorare la lotta contro le frodi a danno dell'IVA
nell'Unione europea**

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Necessità di un approccio comunitario	4
3.	Un piano d'azione <i>a breve termine</i>	4
3.1.	Misure volte a rafforzare i sistemi fiscali e la cooperazione nel settore al fine di <u>prevenire le frodi IVA</u>	5
3.1.1.	Norme comuni minime per la registrazione e la cancellazione dei soggetti passivi....	5
3.1.2.	Conferma delle informazioni	6
3.1.3.	Norme di fatturazione	6
3.1.4.	Esigibilità dell'imposta sulle operazioni intracomunitarie.	6
3.2.	Misure volte a rafforzare l'efficienza dell'amministrazione fiscale al fine di <u>individuare le frodi IVA</u>	6
3.2.1.	Proposta legislativa per combattere l'evasione fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie: riduzione dei termini.....	7
3.2.2.	Esenzione dall'IVA all'importazione.....	7
3.2.3.	Rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri	7
3.2.4.	Accesso automatizzato ai dati	8
3.2.5.	EUROFISC	8
3.3.	Misure volte a rafforzare la capacità dell'amministrazione fiscale di <u>riscuotere e recuperare imposte</u>	8
3.3.1.	Responsabilità in solido	9
3.3.2.	Recupero di imposte.....	9
3.3.3.	Condivisione della responsabilità in materia di protezione delle entrate degli Stati membri	9
3.4.	Una serie di proposte legislative	9
4.	riflessioni al di là delle proposte immediate	10
5.	Conclusioni	11

1. INTRODUZIONE

Nel maggio 2006 la Commissione ha presentato una comunicazione¹ volta ad avviare un profondo dibattito a livello UE sull'esigenza di un approccio coordinato alla lotta contro le frodi fiscali nel mercato interno. Ne sono seguite discussioni intense e fruttuose all'interno delle varie istituzioni europee, nonché con gli Stati membri e i rappresentanti delle imprese.

La comunicazione della Commissione, del 23 novembre 2007², su alcuni elementi chiave per l'elaborazione della strategia di lotta contro la frode all'IVA nell'UE e la relazione di accompagnamento sullo stato di avanzamento delle discussioni nell'ambito del gruppo di esperti sulla strategia di lotta contro la frode fiscale (ATFS)³ forniscono un quadro completo del seguito dato fino a quel momento alla comunicazione del 2006. Questi documenti sono serviti come base per le conclusioni del Consiglio del 4 dicembre 2007⁴.

Nel febbraio 2008 la Commissione ha presentato una Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla propria analisi di due misure più "*ambiziose*" di modifica del sistema IVA per combattere la frode⁵, vale a dire un sistema di tassazione delle operazioni intracomunitarie e un sistema generale di inversione contabile. La Commissione ha mostrato anche la propria disponibilità a elaborare, a determinate condizioni, un progetto pilota per determinare se un sistema di inversione contabile potrebbe essere uno strumento appropriato per far fronte al problema delle frodi IVA.

Il Consiglio ECOFIN successivo, tuttavia, non è riuscito a raggiungere un accordo su conclusioni in merito alle questioni sollevate in detta comunicazione. In mancanza di un accordo politico sulle misure più "*ambiziose*", la Commissione ha deciso di concentrare i propri sforzi esclusivamente sulle misure "*convenzionali*" per rendere più efficaci i metodi tradizionali di lotta contro le frodi fiscali.

Obiettivo della presente comunicazione è definire un piano d'azione a breve termine coerente e un calendario di attuazione delle azioni previste. Essa intende anche avviare una riflessione più a lungo termine in particolare sui rapporti fra soggetti passivi e amministrazioni fiscali, nonché sulle opportunità offerte dalle IT in tale contesto.

Si ricorda che la comunicazione presentata nel 2006 riguardava tutti i tipi di imposte. Discussioni successive, tuttavia, hanno messo chiaramente in luce l'esigenza di dare la priorità assoluta al problema delle frodi a danno dell'IVA.

La presente comunicazione riguarda pertanto unicamente l'IVA e il suo recupero. Ciò non significa che non verranno avviate iniziative in altri settori: in particolare, a breve la Commissione presenterà una proposta volta a consolidare le disposizioni di

¹ COM (2006) 254 definitivo, del 31.5.2006.

² COM (2007) 758 definitivo, del 23.11.2007.

³ SEC(2007) 1584 del 23.11.2007.

⁴ Conclusioni del Consiglio del 4 dicembre 2007, 15698/07 (Press 270).

⁵ COM(2008) 109 definitivo, del 22.2.2008 e SEC(2008) 249 del 22.2.2008.

cooperazione amministrativa per imposte diverse dall'IVA e dalle accise armonizzate.

2. NECESSITÀ DI UN APPROCCIO COMUNITARIO

Nelle sue conclusioni del novembre 2006 e del giugno 2007⁶ il Consiglio ha riconosciuto l'esigenza di realizzare una strategia per combattere le frodi fiscali a livello comunitario, a complemento e sostegno delle iniziative nazionali. Anche il Parlamento europeo ha espresso il proprio sostegno a una strategia UE in materia di lotta alla frode fiscale.

Per poter lottare efficacemente contro le frodi a danno dell'IVA in un mercato interno è necessario un approccio comune a livello sia legislativo che di taluni aspetti della gestione operativa del sistema IVA, fino ad oggi di competenza esclusiva degli Stati membri.

In effetti, a causa delle differenze a livello operativo fra gli Stati membri, gli autori di frodi possono avere l'opportunità di compromettere l'efficienza delle misure legislative comunitarie sottostanti, spostando le proprie attività verso quegli Stati membri che non hanno applicato le misure in questione in modo efficace.

D'altro canto, le differenze fra le procedure nazionali amplificano notevolmente i costi di adempimento per le imprese. Le procedure nazionali adottate in vista del rispetto degli obblighi in materia di IVA in formato elettronico sono un esempio in proposito.

Nell'elaborare proposte legislative la Commissione vigila in particolare all'equilibrio fra l'esigenza di un approccio comunitario e il rispetto delle strutture nazionali e delle pratiche delle amministrazioni fiscali. Per garantire l'efficienza delle misure proposte è essenziale che un equilibrio così delicato sia rispettato e preservato lungo tutto il processo di negoziazione nell'ambito delle istituzioni.

3. UN PIANO D'AZIONE A BREVE TERMINE

Le relazioni già presentate dalla Commissione⁷ sullo stato di avanzamento delle discussioni nell'ambito del gruppo di esperti sulla strategia di lotta contro la frode fiscale (ATFS) hanno fornito un quadro completo delle varie misure analizzate.

Si sono seguiti i seguenti principi:

- l'esigenza per le amministrazioni fiscali di disporre di informazioni rapide e accurate;
- l'ottimizzazione dell'impiego di tali informazioni da parte delle amministrazioni fiscali;

⁶ Conclusioni del Consiglio del 28 novembre 2006, 15502/06 (Press 332) e del 5 giugno 2007, 10319/07 (Press 126).

⁷ SEC(2007) 740 del 25.5.2007 e SEC(2007) 1584 del 23.11.2007.

- il potenziamento delle possibilità di agire contro gli autori di frodi;
- il rispetto delle esigenze e delle aspettative delle imprese legittime, a cui, in particolare, non devono essere imposti oneri amministrativi eccessivi con costi di adempimento supplementari e deve essere garantita la certezza del diritto.

Una serie di misure suggerite sono state abbandonate perché non rispettavano questi principi guida.

Per altre misure sarà essenziale trovare un equilibrio corretto fra i principi citati, che sono in una certa misura contraddittori.

Le misure che la Commissione proporrà o attuerà possono essere raggruppate in tre categorie. Una prima categoria mira a evitare che potenziali autori di frodi approfittino del sistema IVA, una seconda a rafforzare gli strumenti per l'individuazione delle frodi a danno dell'IVA, e una terza a migliorare i mezzi per recuperare gettito fiscale perduto a causa di frodi, nonché per punire i responsabili.

3.1. Misure volte a rafforzare i sistemi fiscali e la cooperazione nel settore al fine di prevenire le frodi IVA

3.1.1. Norme comuni minime per la registrazione e la cancellazione dei soggetti passivi

Un numero di partita IVA corretto e valido è un elemento essenziale dell'attuale sistema IVA in quanto determina le norme e gli obblighi applicabili in particolare nel campo degli scambi intracomunitari. Sia le amministrazioni fiscali che le imprese devono poter contare su informazioni corrette quanto allo status di un operatore in materia di IVA. Attualmente, tuttavia, tali dati non sono sempre affidabili. Alcuni Stati membri mantengono validi i numeri di partita IVA anche quando viene dimostrato che il soggetto passivo in questione è coinvolto in frodi a danno dell'IVA ed è scomparso. Il momento della registrazione è inoltre essenziale per verificare se l'impresa svolgerà una attività economica reale. Un modo per impedire le frodi consiste nel limitare le possibilità dei potenziali autori di frodi di presentarsi come soggetti passivi registrati per gli scambi intracomunitari.

Le imprese e le amministrazioni fiscali devono potere fare affidamento sulle informazioni cui hanno accesso riguardo allo status di una persona in materia di IVA. Per rendere più affidabili tali informazioni si potrebbero introdurre norme minime a livello UE per la registrazione e la cancellazione dei soggetti passivi in VIES. Si tratta di norme minime che riguardano i dati oggettivi che deve fornire l'operatore prima di ottenere un numero di partita IVA, l'obbligo di sopprimere il numero di partita IVA dalla base dati VIES in determinate condizioni e taluni criteri oggettivi da rispettare nelle procedure di registrazione e cancellazione. Nelle sue conclusioni del 4 dicembre 2007, il Consiglio ha riconosciuto l'importanza di disporre di informazioni aggiornate sullo status degli operatori per il corretto funzionamento dei meccanismi IVA che disciplinano gli scambi intracomunitari e ha sostenuto l'esigenza di continuare a lavorare per un approccio comune alla registrazione e alla cancellazione degli operatori. La Commissione presenterà una proposta legislativa contenente le norme minime comuni di cui al presente paragrafo.

3.1.2. Conferma delle informazioni

Le informazioni in oggetto devono anche essere messe a disposizione degli operatori economici nel modo più efficace. Attualmente essi possono verificare la validità del numero di partita IVA dei loro partner commerciali registrati ai fini dell'IVA in un altro Stato membro. Solo alcuni Stati membri, tuttavia, forniscono informazioni sul nome e l'indirizzo del partner commerciale. È già stato raggiunto un accordo per garantire che la conferma del nome e dell'indirizzo possa essere ottenuta per via elettronica in tutti gli Stati membri. Tale conferma dovrebbe offrire al richiedente anche una maggiore certezza del diritto in quanto sarà vincolante per l'amministrazione fiscale interessata. La Commissione intende definire le modalità di applicazione mediante una proposta legislativa.

3.1.3. Norme di fatturazione

La fatturazione è un elemento centrale dell'attuale sistema IVA. Una proposta legislativa volta a semplificare, armonizzare e modernizzare le norme vigenti in materia di fatturazione dovrebbe ridurre gli oneri amministrativi per le imprese. Se il rispetto di tali norme sarà facilitato, ciò contribuirà senza dubbio a prevenire le frodi.

Misure riguardanti, ad esempio, tempi di magazzinaggio comuni e norme armonizzate sulla data di fatturazione possono agevolare i controlli negli Stati membri. Attualmente accade che si applichino le norme vigenti in materia di fatturazione nello Stato membro dell'acquirente, nel caso di una fornitura in base al principio dell'inversione contabile, mentre per il controllo fiscale del fornitore, quando è stabilito in un altro Stato membro, si applicano norme diverse.

3.1.4. Esigibilità dell'imposta sulle operazioni intracomunitarie.

Lo scambio di informazioni fra Stati membri sulle operazioni intracomunitarie è un elemento chiave per consentire allo Stato membro dove viene effettuato l'acquisto di individuare le forniture pertinenti. A tale scopo è necessario tuttavia che gli Stati membri diano la stessa interpretazione di esigibilità dell'IVA sulla fornitura e l'acquisizione di beni a livello intracomunitario per garantire che la trasmissione di informazioni avvenga contemporaneamente in entrambi gli Stati membri. Se le opinioni divergono, divergono anche le informazioni raccolte, che risultano quindi meno utilizzabili. Tali differenze compromettono l'utilità della proposta legislativa, attualmente all'esame del Consiglio, relativa alla riduzione dei termini per le dichiarazioni relative agli elenchi riepilogativi e le dichiarazioni IVA. La Commissione presenterà pertanto una proposta al fine di eliminare tali differenze.

3.2. Misure volte a rafforzare l'efficienza dell'amministrazione fiscale al fine di individuare le frodi IVA

L'individuazione di frodi IVA transfrontaliere nell'Unione europea dipende in larga misura dalle informazioni sulle operazioni intracomunitarie, che vengono trasmesse dagli operatori e scambiate fra gli Stati membri in base al meccanismo stabilito nel 1993. Al fine di combattere le frodi in modo efficiente nel contesto imprenditoriale attuale, è necessario migliorare le informazioni disponibili in termini di frequenza, quantità, precisione, qualità e trattamento.

3.2.1. Proposta legislativa per combattere l'evasione fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie: riduzione dei termini

In conformità delle conclusioni del Consiglio del 5 giugno 2007, la Commissione ha già presentato, nel marzo 2008, una proposta legislativa volta a ridurre i termini sia per le comunicazioni di operazioni intracomunitarie da parte degli operatori che per lo scambio di informazioni fra amministrazioni fiscali⁸. Obiettivo della presente proposta è garantire che le autorità fiscali degli Stati membri di destinazione siano informate molto più rapidamente di quanto avviene oggi in merito alle acquisizioni intracomunitarie che hanno luogo sul loro territorio, e abbiano quindi la possibilità di intervenire in fase precoce.

3.2.2. Esenzione dall'IVA all'importazione

I meccanismi di frode ai danni dell'IVA individuati hanno messo in luce che l'esenzione dall'IVA all'importazione quando l'importazione è seguita da una fornitura o da un trasferimento intracomunitario può essere oggetto di abusi e costituisce uno dei punti deboli delle norme attuali. In effetti, lo scambio di informazioni fra le amministrazioni doganale e fiscale del paese di importazione non è bene organizzato e le informazioni pertinenti non sono trasmesse in modo efficiente allo Stato membro seguente. La Commissione proporrà pertanto norme armonizzate a livello comunitario per l'applicazione dell'esenzione.

3.2.3. Rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri

La Commissione sta preparando una relazione di valutazione del funzionamento della cooperazione amministrativa. Si tratterà della prima relazione dall'entrata in vigore del nuovo regolamento per la cooperazione amministrativa in materia di IVA nel 2004.

La relazione si concentrerà sugli elementi introdotti di recente al fine di migliorare la cooperazione amministrativa. Quando le informazioni sono essenziali per l'efficacia dei controlli in un altro Stato membro dovrebbero essere oggetto di uno scambio automatico, che costituiva uno degli obiettivi fondamentali del regolamento 2004. La presente relazione rappresenta un'occasione per riesaminare questi elementi e, se del caso, per modificarli e renderli più efficaci.

Sono state inoltre intraprese varie azioni nel quadro del programma Fiscalis a favore della cooperazione e dello scambio delle migliori pratiche in materia di controllo. Nel settore della revisione contabile la Commissione lavora per sviluppare e migliorare strumenti elettronici di revisione contabile. Essa cerca anche di incoraggiare gli Stati membri a ricorrere con maggiore frequenza ai controlli multilaterali, e a questo scopo ha pubblicato una guida per assistere i revisori e i coordinatori quando utilizzano questo strumento di controllo. Sono stati inoltre costituiti gruppi di progetto per esaminare aspetti connessi alla qualità delle informazioni scambiate fra gli Stati membri, allo scambio delle migliori pratiche nel campo dell'analisi e della gestione dei rischi (anche con l'ausilio di un manuale) e all'utilizzo fraudolento dei registratori di cassa. Sono stati organizzati seminari e

⁸ COM (2008) 147 definitivo, del 17.3.2008.

workshop per consentire agli Stati membri di condividere esperienze e conoscenze nel campo della lotta contro le frodi a danno dell'IVA.

La cooperazione amministrativa è un elemento chiave dell'attuale sistema dell'IVA che non può essere gestito dagli Stati membri da soli. La Commissione riconosce che tale cooperazione esige molte risorse in termini di personale e, di conseguenza, che si dovrebbero elaborare metodi e migliori pratiche meno onerosi.

3.2.4. *Accesso automatizzato ai dati*

La Commissione desidera richiamare l'attenzione sul fatto che, al momento, le domande di informazione sugli operatori stabiliti in altri Stati membri, anche quelle più elementari, devono essere trasmesse alla autorità competenti di tali Stati. In pratica, si tratta di una procedura che richiede molto tempo e spesso i termini per la risposta non vengono rispettati. La Commissione proporrà pertanto di istituire un solido quadro giuridico per consentire all'autorità competente di uno Stato membro di avere automaticamente accesso ai dati specifici disponibili nella base di dati di un altro Stato membro che riguardano l'individuazione e le attività di un soggetto passivo. Si prevede che tale accesso automatizzato, da un lato, ridurrà il numero di richieste e quindi le risorse umane necessarie e, dall'altro, accelererà lo scambio di informazioni. È chiaro che tale accesso alle basi di dati non può includere informazioni sensibili, ad esempio in materia di prezzi, ecc.

3.2.5. *EUROFISC*

Un altro approccio promettente consiste nella creazione di una rete europea, Eurofisc, per una cooperazione operativa più stretta fra gli Stati membri nella lotta contro le frodi a danno dell'IVA. I compiti fondamentali di Eurofisc sarebbero fornire un meccanismo multilaterale di allerta precoce nel quadro della lotta alle frodi a danno dell'IVA che, in caso positivo, possa condurre a una valutazione comune dei rischi per le operazioni intracomunitarie, coordinare lo scambio di informazioni e il lavoro degli Stati membri partecipanti in risposta alle allerte ricevute, come è già accaduto con la rete Eurocanet istituita dall'amministrazione fiscale belga e sostenuta dalla Commissione/Ufficio europeo per la lotta antifrode.

Nelle sue conclusioni del 7 ottobre 2008⁹ il Consiglio ha convenuto sulle caratteristiche principali di tale rete. La Commissione partecipa al dibattito con grande interesse e lavora a una proposta volta a dotare tale rete di una base giuridica solida.

3.3. **Misure volte a rafforzare la capacità dell'amministrazione fiscale di riscuotere e recuperare imposte**

La Commissione proporrà misure per rafforzare la capacità delle amministrazioni fiscali di recuperare entrate IVA perdute in operazioni transfrontaliere fraudolente. Incoraggerà inoltre gli Stati membri ad agire a livello legale contro gli autori di frodi che operano sul loro territorio e il cui intervento ha provocato perdite IVA in un altro Stato membro.

⁹ Conclusioni del Consiglio del 7 ottobre 2008, 13784/08 (Press 279).

3.3.1. Responsabilità in solido

L'obbligo del fornitore di dichiarare le proprie operazioni intracomunitarie ha lo scopo di informare lo Stato membro dell'acquirente sulle operazioni tassabili effettuate sul suo territorio. Il mancato rispetto di questi obblighi di dichiarazione priva lo Stato membro di informazioni che avrebbero potuto consentire di individuare una frode IVA.

Si noti che la direttiva IVA prevede già il principio della responsabilità in solido ma fino ad ora gli Stati membri lo hanno applicato solo alle operazioni nazionali. Può pertanto essere giustificato considerare il mancato rispetto dell'obbligo di dichiarazione nel quadro delle operazioni transfrontaliere come un motivo per ritenere l'operatore responsabile in solido di perdite di gettito fiscale subite dallo Stato membro che, in mancanza delle informazioni pertinenti, non aveva la possibilità di prendere le misure necessarie per lottare contro la frode.

Tale approccio avrà due conseguenze. In primo luogo, consentirà un miglioramento sostanziale della qualità delle dichiarazioni, che è essenziale ai fini del controllo. In secondo luogo, grazie a questo nuovo strumento messo a disposizione delle autorità fiscali, sarà più complesso elaborare meccanismi di frode.

3.3.2. Recupero di imposte

La Commissione presenterà una proposta volta a migliorare le capacità degli Stati membri in materia di riscossione transfrontaliera delle imposte. Strumenti uniformi che prevedono misure esecutive o cautelari dovrebbero ridurre l'onere amministrativo per le autorità interessate e consentire reazioni più rapide, essenziali per il successo di tale cooperazione.

3.3.3. Condivisione della responsabilità in materia di protezione delle entrate degli Stati membri

Il Consiglio ECOFIN del 4 dicembre 2007 ha invitato gli Stati membri a introdurre, a livello nazionale, una normativa appropriata al fine di garantire una protezione comparabile in termini di sanzioni e procedimenti penali contro gli autori di frodi a danno dell'IVA, indipendentemente dal fatto che le frodi commesse comportino perdite di gettito fiscale sul loro territorio o su quello di altri Stati membri.

Una serie di Stati membri ha dato seguito a questo invito e avviato discussioni interne in materia. Altri, invece, non hanno adottato iniziative.

La Commissione insiste sull'esigenza di avere, in tutti gli Stati membri, una protezione adeguata di tutte le entrate IVA, indipendentemente dallo Stato membro a cui sono dovute. Continuerà a seguire l'evoluzione della questione nei vari Stati membri e non esiterà a formulare le proposte necessarie qualora un'azione coordinata e volontaria non consenta di ottenere i risultati voluti.

3.4. Una serie di proposte legislative

Per poter attuare la maggior parte delle misure illustrate è necessario che la Commissione presenti proposte su cui devono essere consultati il Parlamento

europeo e il Comitato economico e sociale europeo e che devono essere oggetto di un dibattito nell'ambito del Consiglio in vista dell'adozione all'unanimità.

In considerazione della varietà delle misure necessarie e dell'esigenza di modificare numerosi atti normativi UE, la Commissione ha deciso di presentare queste misure in tre pacchetti in funzione dell'atto giuridico principale da modificare, tenendo conto anche dell'urgenza delle misure e dello stato di avanzamento dei lavori preparatori.

Come già indicato, nel marzo 2008 è stata presentata una prima proposta legislativa sulla riduzione dei termini per accelerare lo scambio di informazioni fra gli Stati membri.

La prima serie di proposte si concentra sulla riscossione e il *recupero delle imposte* in contesti transfrontalieri¹⁰.

Un secondo pacchetto riguarda il rafforzamento della cooperazione amministrativa fra gli Stati membri¹¹. Le proposte impongono cambiamenti sostanziali del regolamento 1798/2003 vigente. Ulteriori adeguamenti potranno essere necessari sulla scorta della relazione che la Commissione deve presentare sul funzionamento della cooperazione amministrativa. Considerato il numero di cambiamenti da apportare e al fine di migliorare la coerenza del suo quadro legislativo, la Commissione ritiene più appropriato proporre una rifusione completa del regolamento.

Il terzo pacchetto di proposte legislative riguarderà taluni aspetti della lotta antifrode, ma sarà volto, più in generale, a migliorare il funzionamento del sistema IVA e in particolare le disposizioni in materia di fatturazione.

4. RIFLESSIONI AL DI LÀ DELLE PROPOSTE IMMEDIATE

I recenti sviluppi tecnologici hanno modificato le modalità di comunicazione tra le imprese e le amministrazioni fiscali. La maggior parte degli Stati membri consente, o in alcuni casi richiede, che gli obblighi di dichiarazione vengano espletati in formato elettronico. Taluni Stati membri hanno realizzato progressi nel campo della revisione contabile elettronica, ma restano ancora barriere sia giuridiche che amministrative. Tali progressi, tuttavia, hanno spesso un impatto limitato a causa del quadro tradizionale che disciplina le relazioni fra soggetti passivi e autorità fiscali e che prevede dichiarazioni periodiche e revisioni occasionali. Bisogna ammettere che di solito la gestione del sistema IVA nella UE non ha tenuto il passo con i progressi della tecnologia dell'informazione.

¹⁰ La misura proposta riguarda la "responsabilità in solido" (punto 3.3.1), le "condizioni per l'esenzione IVA all'importazione" (punto 3.2.2) e la "riscossione di imposte" (punto 3.3.2).

¹¹ Le misure proposte riguardano l'"Accesso automatizzato ai dati" (punto 3.2.4), la "Conferma del nome e dell'indirizzo dei soggetti passivi in VIES" (punto 3.1.2), le "Norme minime comuni per la registrazione e la cancellazione in VIES" (punto 3.1.1), la "Condivisione della responsabilità in materia di protezione delle entrate degli Stati membri" (punto 3.3.3) e "EUROFISC" (punto 3.2.5).

Una serie di paesi terzi è già andata oltre e ha applicato procedure per lo scambio di informazioni – in tempo reale o su base giornaliera – fra soggetti passivi e autorità fiscali migliorando così significativamente gli strumenti di controllo.

Attualmente alcuni Stati membri stanno esplorando nuovi modi di organizzare i rapporti con i soggetti passivi e hanno in corso discussioni con le imprese sulla conformità e il controllo delle attività, al fine di ridurre il coinvolgimento dell'autorità fiscale e alleggerire gli oneri amministrativi per le imprese. Se questo contesto offre la possibilità di far evolvere i modelli utilizzati, è però necessario evitare di rendere la situazione ancora più complessa per le imprese a seguito di requisiti in materia di IVA sempre più divergenti. La Commissione raccomanda pertanto agli Stati membri di coordinare le proprie attività di sviluppo delle tecnologie dell'informazione.

Per quanto la gestione del sistema IVA sia in primo luogo di competenza degli Stati membri, è nell'interesse sia degli operatori che delle autorità fiscali che tale riflessione venga condotta a livello UE. La Commissione è più che disponibile ad avviare e coordinare le discussioni relative a un approccio più a lungo termine. È essenziale per il successo di tale lavoro che tutte le parti interessate vengano attivamente coinvolte nel processo fin dall'inizio e che ognuno partecipi con spirito aperto.

La Commissione suggerisce pertanto di creare un gruppo ad hoc con la partecipazione delle autorità fiscali e dei rappresentanti delle grandi, piccole e medie imprese. Compito di tale gruppo sarebbe esaminare in che modo l'impiego di strumenti informatici potrebbe migliorare, a reciproco vantaggio, le relazioni fra i soggetti passivi e le autorità fiscali in termini di obblighi IVA, revisione contabile e dichiarazione in generale e in che misura sia possibile raggiungere un accordo sulla raccolta di dati di base – senza escludere la possibilità di chiedere dati supplementari se necessario.

I compiti esatti nonché la metodologia di lavoro – utilizzo di sottogruppi per temi specifici – dovranno essere decisi in una fase successiva, d'accordo con tutte le parti interessate. In questa fase è importante che gli Stati membri e i rappresentanti delle imprese raggiungano un accordo per mettere a disposizione l'esperienza e le risorse necessarie al fine di dare a tale esercizio reali possibilità di successo.

L'esigenza di un approccio più a lungo termine sarà uno degli argomenti del prossimo seminario organizzato dalle autorità fiscali olandesi sulle frodi IVA, previsto per la fine di gennaio 2009. Tale seminario sarà per gli Stati membri, i rappresentanti delle imprese e la Commissione l'occasione per un primo scambio di vedute sulla questione.

Infine, tale progetto è importante tenuto conto dell'impegno, tanto degli Stati membri quanto della Commissione, di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, di cui l'IVA rappresenta una parte di rilievo.

5. CONCLUSIONI

Il piano d'azione a breve termine descritto qui sopra è il risultato concreto di due anni di approfondite discussioni con gli Stati membri. Fornisce un approccio globale

destinato a rafforzare gli strumenti di cui dispongono le amministrazioni fiscali per combattere la frodi IVA in varie fasi del processo.

La Commissione assumerà le proprie responsabilità e presenterà proposte legislative a tempo debito. È consapevole che alcune di queste proposte toccano la sostanza e riguardano il difficile equilibrio fra oneri per le imprese e amministrazione fiscale efficace; si tratta di una questione delicata che potrà stimolare un vivace dibattito quando la Commissione presenterà proposte concrete.

Inoltre, sarà necessario modificare alcune pratiche amministrative consolidate e gli Stati membri dovranno dare prova della flessibilità necessaria e della volontà di adeguarsi. Alcune misure come l'accesso automatizzato ai dati richiederanno, a livello tecnico, importanti interventi a cui gli Stati membri devono essere pronti a dedicare le risorse necessarie.

Quando si guarda separatamente a ciascuna delle misure citate, è chiaro che nessuna di esse rappresenta "la" soluzione unica e globale al problema delle frodi a danno dell'IVA.

Ogni singola misura dovrebbe portare un valore aggiunto, ma solo la loro applicazione globale offrirà alle autorità fiscali un quadro adeguato per combattere le frodi a danno dell'IVA.

Il successo della strategia di lotta contro le frodi a livello UE dipenderà in ultima analisi dalle misure che verranno adottate dal Consiglio e dalla rapidità con cui tali misure verranno quindi attuate. La responsabilità principale resterà dunque degli Stati membri.

La Commissione non considera tuttavia questo piano d'azione un prodotto finale, bensì un primo passo importante in un approccio coordinato per combattere le frodi a danno dell'IVA nella UE. Essa ritiene che sia necessario proseguire tali sforzi e sollecita tutte le altre parti interessate a continuare a partecipare a questo esercizio con l'impegno mostrato fino ad ora.

Allegato 1: Proposte legislative

Proposta presentata nel marzo 2008

Misura	Cambiamenti necessari alla legislazione
Riduzione dei termini (3.2.1.)	Direttiva IVA 2006/112/CE e regolamento 1798/2003

Una prima serie di proposte

Misure	Cambiamenti necessari alla legislazione
Responsabilità in solido (3.3.1.)	Direttiva IVA 2006/112/CE ed eventualmente un regolamento di esecuzione
Fissazione delle condizioni per l'esenzione IVA all'importazione (3.2.2.)	Direttiva IVA 2006/112/CE ed eventualmente un regolamento di esecuzione
Reciproca assistenza nel recupero (3.3.2.)	Nuovo regolamento

Una seconda serie di proposte

Misure	Cambiamenti necessari alla legislazione
Accesso automatizzato ai dati (3.2.4.)	Rifusione del regolamento 1798/2003
Conferma del nome e dell'indirizzo dei soggetti passivi in VIES (3.1.2.)	Rifusione del regolamento 1798/2003
Norme minime comuni per la registrazione e la cancellazione in VIES (3.1.1.)	Rifusione del regolamento 1798/2003 ed eventualmente un regolamento di esecuzione
Condivisione della responsabilità in materia di protezione delle entrate degli Stati membri (3.3.3.)	Rifusione del regolamento 1798/2003
EUROFISC (3.2.5.)	Rifusione del regolamento

	1798/2003
--	-----------

Una terza serie di proposte

Misure	Cambiamenti necessari alla legislazione
Norme di fatturazione (3.1.3.)	Direttiva IVA 2006/112/CE
Esigibilità dell'imposta sulle operazioni intracomunitarie (3.1.4.)	Direttiva IVA 2006/112/CE