



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 20 dicembre 2017
(OR. en)

15905/17

FISC 366
ECOFIN 1135

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	18 dicembre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 778 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sul funzionamento delle disposizioni della direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 778 final.

All.: COM(2017) 778 final



Bruxelles, 18.12.2017
COM(2017) 778 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sul funzionamento delle disposizioni della direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16
marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da
dazi, imposte ed altre misure**

{SWD(2017) 461 final}

1. INTRODUZIONE

- a. Tutti sono tenuti a pagare le tasse. Se non lo fanno, le autorità fiscali avviano un'azione di recupero per riscuoterle. Tuttavia, le autorità fiscali sono competenti solo sul territorio nazionale del rispettivo paese. Non possono adottare azioni di recupero in altri paesi, anche se i debitori d'imposta si sono trasferiti all'estero o dispongono di attivi in altri paesi. Per tale motivo, l'UE ha adottato una legislazione che consente ai propri Stati membri di prestarsi assistenza reciproca in materia di recupero delle imposte e dei crediti UE secondo la definizione contenuta nell'articolo 2 della direttiva.

Il seguente esempio illustra il funzionamento di questo meccanismo di recupero: una persona non paga i propri debiti fiscali nello Stato membro A. Si trasferisce nello Stato membro B e possiede dei beni nello Stato membro C. In tal caso, le autorità fiscali nello Stato membro A possono chiedere a quelle degli Stati membri B e C di contribuire a recuperare le imposte dovute allo Stato membro A.

In tal modo l'assistenza reciproca in materia di recupero contribuisce a garantire l'equità e la non discriminazione nel settore fiscale, aiutando anche a far sì che tutti paghino le imposte e a prevenire la frode fiscale e le perdite di bilancio per gli Stati membri e per l'UE.

- b. Il 16 marzo 2010 il Consiglio ha adottato la direttiva 2010/24/UE sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure¹. Tale direttiva definisce forme diverse di assistenza in materia di recupero:
- scambio di informazioni che possono prevedibilmente aiutare a recuperare i crediti d'imposta (scambio di informazioni su domanda; scambio di informazioni senza preventiva richiesta su rimborsi fiscali; presenza negli uffici amministrativi e partecipazione alle indagini amministrative in altri Stati membri);
 - assistenza per la notifica di documenti relativi ai crediti d'imposta o al loro recupero;
 - domande di recupero di crediti d'imposta;
 - domande di misure cautelari al fine di garantire il recupero qualora un credito o il titolo che consente l'esecuzione nello Stato membro richiedente sia contestato o qualora il credito non sia ancora oggetto di un titolo che consente l'esecuzione nello Stato membro richiedente.

La direttiva organizza l'assistenza in materia di recupero per i crediti relativi alla totalità delle imposte riscosse dagli Stati membri o dalle loro ripartizioni territoriali o amministrative, o per conto di essi, ovvero per conto dell'Unione.

- c. Gli Stati membri dovevano recepire la direttiva entro il 31 dicembre 2011, con applicazione delle nuove disposizioni a decorrere dal 1° gennaio 2012 (articolo 28 della direttiva).

¹ GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1.

- d. In conformità con l'articolo 27, paragrafo 3, della direttiva, ogni cinque anni la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al funzionamento delle disposizioni stabilite dalla direttiva. La presente relazione è la prima ai sensi di questa nuova direttiva².
- e. La presente relazione è accompagnata da una relazione sinottica che descrive le consultazioni con i portatori di interesse effettuate dalla Commissione durante la preparazione della stessa. La consultazione delle autorità fiscali degli Stati membri è avvenuta mediante le attività del gruppo di esperti in materia di recupero, che è responsabile di monitorare l'attuazione del quadro dell'UE per l'assistenza in materia di recupero, nonché attraverso un questionario su tale tema indirizzato alle autorità fiscali. La Commissione ha anche avviato una consultazione pubblica sull'argomento. Le relazioni su tali consultazioni sono pubblicate sul sito web della Commissione.

Un documento di lavoro dei servizi della Commissione, allegato alla presente relazione, contiene una valutazione più dettagliata dell'utilizzo della direttiva.

2. PANORAMICA GLOBALE DELL'USO DELL'ASSISTENZA RECIPROCA NEGLI ANNI 2011³-2016

- a. L'uso di tutte le modalità tradizionali di assistenza in materia di recupero (domande di informazioni, domande di notifica, domande di misure cautelari e/o di recupero) è aumentato incessantemente nel periodo 2011-2016.

Tabella 1: numero totale di domande ricevute dalla totalità degli Stati membri negli anni 2011-2016.

	Domande di informazioni	Domande di notifica	Domande di misure cautelari ⁴	Domande di recupero
2011	3 218	1 284		9 566
2012	6 081	1 323		7 661
2013	8 250	2 066	102	10 391
2014	9 988	2 195	80	14 123
2015	10 733	2 168	123	14 769
2016	13 630	2 205	76	16 403

² Le precedenti relazioni sull'assistenza reciproca in materia di recupero delle imposte trattavano tale argomento sulla base della precedente legislazione: le prime disposizioni sull'assistenza reciproca in materia di recupero erano contenute nella direttiva 76/308/CEE del Consiglio del 15 marzo 1976. Tale direttiva e i relativi atti di modifica sono stati codificati nella direttiva 2008/55/CE del Consiglio del 26 maggio 2008. Queste precedenti relazioni sono state presentate il 4 settembre 2009 (relazione COM(2009)451 sull'uso dell'assistenza reciproca in materia di recupero negli anni 2005-2008) e il 15 febbraio 2012 (relazione COM(2012)58 sull'uso dell'assistenza reciproca in materia di recupero negli anni 2009-2010).

³ La direttiva 2010/24/UE avrebbe dovuto essere recepita entro il 1° gennaio 2012. La Commissione, tuttavia, ritiene utile effettuare un confronto anche con la situazione nel 2011, quando era ancora in vigore la precedente direttiva 2008/55/CE.

⁴ Non sono disponibili statistiche in merito al numero di domande di misure cautelari prima del 2013.

Sta aumentando anche il numero totale di comunicazioni annue (nuove domande e seguito dato alle domande esistenti) tra autorità richiedenti e autorità adite in tutti gli Stati membri dell'UE.

Tabella 2: comunicazioni annue totali relative alle domande di assistenza in materia di recupero negli anni 2012-2016.

2012	2013	2014	2015	2016
125 163	98 493 ⁵	138 628	139 402	166 457

- b. Tuttavia, gli Stati membri non si avvalgono ancora della possibilità accordata ai funzionari preposti al recupero delle imposte di uno Stato membro di recarsi in un altro Stato membro ed essere presenti durante le indagini amministrative, o addirittura partecipare a tali indagini interrogando persone ed esaminando registri, nonché di assistere i funzionari dello Stato membro adito nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali in corso in tale Stato⁶. Su questo punto, i risultati sono in linea con le esperienze concernenti il mancato utilizzo delle disposizioni corrispondenti contenute nell'altra legislazione UE in materia di cooperazione amministrativa tra autorità fiscali⁷.
- c. Gran parte degli Stati membri ritiene che la cooperazione nell'ambito della presente direttiva abbia migliorato la riscossione e il recupero dei loro crediti d'imposta. Le informazioni statistiche disponibili confermano che gli importi recuperati sulla base della legislazione dell'UE sono tornati ad aumentare dopo un calo iniziale nel 2012. La flessione nel 2012 si spiega almeno in parte con il recepimento tardivo della direttiva 2010/24/UE in molti Stati membri e con il carico di lavoro generato dalla necessità per le autorità competenti di acquisire dimestichezza con la nuova legislazione, le nuove procedure, i nuovi moduli di domanda e i titoli uniformi. Gli importi recuperati negli anni 2013-2014 sono in linea con gli importi recuperati negli anni 2009-2010. I risultati hanno continuato ad aumentare nel 2015 (e sono migliori del precedente miglior risultato raggiunto nel 2011).

⁵ Non vi è una spiegazione chiara per la flessione temporanea registrata nel 2013. Tuttavia, alcuni Stati membri hanno recepito in ritardo la direttiva 2010/24/UE e ciò potrebbe aver influito sulla comunicazione delle nuove domande e sul seguito dato alle vecchie domande.

⁶ Negli anni 2015-2016 è stato segnalato un unico caso di funzionari che si siano recati in un altro Stato membro.

⁷ Regolamento (UE) n. 904/2010 relativo alla cooperazione amministrativa in materia d'imposta sul valore aggiunto e alla lotta contro la frode; regolamento (UE) n. 389/2012 relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise; direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale.

Tabella 3: panoramica degli importi recuperati (2011-2016).

	Recuperati su domanda di altri Stati membri (prima della deduzione dei costi propri)	Recuperati tramite domande ad altri Stati membri
	<i>in EUR</i>	<i>in EUR</i>
2011	54 031 822	62 475 879
2012	30 641 451	32 076 738
2013	35 580 763	41 115 223
2014	42 839 876	46 395 481
2015	81 402 061	65 711 419
2016	76 500 163	67 019 250

- d. Naturalmente, l'aumento delle domande di assistenza e degli importi recuperati non fornisce di per sé un'indicazione esatta sul funzionamento del quadro dell'UE per l'assistenza in materia di recupero.

Dalle consultazioni delle autorità fiscali degli Stati membri emerge che l'assistenza in materia di recupero funziona bene nelle situazioni semplici (per esempio, lavoratori frontalieri), dove offre una soluzione alla mancanza di competenze transfrontaliere delle autorità fiscali. Tuttavia, in altre situazioni, in particolare dove la mancata riscossione è dovuta a intento fraudolento del debitore, l'assistenza in materia di recupero è ritenuta più difficile, come lo è del resto il recupero nello Stato membro richiedente stesso.

Tale parere degli Stati membri è confermato dalle statistiche. Pur offrendo soltanto un'indicazione di massima del tasso di recupero⁸, le statistiche mostrano infatti in maniera chiara che gli importi effettivamente recuperati sono di gran lunga inferiori agli importi per i quali è richiesta assistenza in materia di recupero⁹.

3. IMPATTO DELLA DIRETTIVA 2010/24/UE SUL FUNZIONAMENTO DELL'ASSISTENZA RECIPROCA: VALUTAZIONE POSITIVA

- a. I partecipanti alla consultazione pubblica hanno sottolineato l'importanza di un'assistenza in materia di recupero che funzioni bene. L'esistenza e l'uso di procedure di assistenza chiare ed efficienti sono stati indicati come vantaggiosi per tutte le parti interessate.
- b. Per quanto concerne l'onere finanziario e amministrativo, va osservato che la natura della direttiva, che fornisce la base giuridica e gli strumenti tecnici per consentire agli Stati membri di assistersi reciprocamente nel recupero dei crediti senza definire le norme nazionali in materia di recupero, rende difficile quantificare l'onere correlato all'assistenza

⁸ Le statistiche attualmente a disposizione non permettono di trarre conclusioni precise in merito al tasso di recupero (si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 4.2.3.).

⁹ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 6.1.1.2.

in materia di recupero. Tale onere è ampiamente influenzato dai costi e dal carico di lavoro dei processi di recupero nazionali. Inoltre, ogni caso di recupero è a se stante e dipende dalle circostanze particolari del credito. La valutazione si è pertanto limitata a raccogliere (alcuni) elementi probatori dei costi e degli oneri entro i limiti stabiliti dall'applicazione della direttiva, nonché sulla base delle esperienze individuali dei funzionari preposti al recupero. Tali informazioni sono debitamente analizzate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato. Non è però possibile alcuna estrapolazione che consenta una dichiarazione a livello di UE sui costi normativi associati alla direttiva.

A tale proposito, va osservato anche che non sono disponibili informazioni quantitative attendibili riguardo all'onere amministrativo. I servizi della Commissione non hanno accesso ai fascicoli individuali (in conformità dell'articolo 23 della direttiva) e le autorità fiscali nazionali sono restie a fornire informazioni statistiche quantitative più dettagliate rispetto a quanto imposto dall'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva.

- c. Uno dei principali obiettivi della direttiva 2010/24/UE del Consiglio era "rendere l'assistenza più efficace ed efficiente e facilitarla nella pratica"¹⁰. Gli Stati membri confermano pressoché all'unanimità che tale obiettivo è stato raggiunto. Tutti gli Stati membri tranne uno hanno confermato che la direttiva 2010/24/UE ha facilitato loro la prestazione e il ricevimento di assistenza reciproca in materia di recupero rispetto alla situazione con il precedente quadro giuridico. Tutti i partecipanti alla consultazione pubblica si sono inoltre detti d'accordo sul fatto che l'attuale quadro dell'UE abbia reso più facile per gli Stati membri prestarsi aiuto reciproco nel recupero delle imposte.
- d. La maggior parte dei partecipanti alla consultazione degli Stati membri e nella consultazione pubblica ritiene inoltre che l'esistenza delle norme dell'UE sull'assistenza in materia di recupero aumenti la conformità fiscale, sebbene non sia possibile avere una stima esatta di tale effetto.
- e. L'utilizzo dei moduli di domanda elettronici e i titoli uniformi (titolo uniforme che consente l'esecuzione nello Stato membro adito (UIPE) e modulo di notifica uniforme (UNF)) hanno migliorato l'efficacia e l'efficienza dell'assistenza in materia di recupero.

I moduli di domanda elettronici, che consentono una traduzione automatica, hanno definito uno standard comune per la comunicazione tra autorità fiscali. Alcune autorità fiscali hanno formulato commenti, per esempio in merito alla lunghezza dei moduli per le domande di recupero, ma tali moduli sono stati sviluppati in cooperazione con gli Stati membri ed era volontà di questi ultimi includere le molte opzioni e situazioni possibili.

Quasi tutti gli Stati membri confermano che l'uso del titolo uniforme che consente l'esecuzione nello Stato membro adito (UIPE) agevola la preparazione delle domande di assistenza. Risulta più semplice anche il trattamento delle domande di assistenza provenienti da altri Stati membri¹¹. I vantaggi principali dell'uso dell'UIPE sono l'assenza di costi di traduzione, l'esclusione di problemi di riconoscimento e la trasmissione elettronica. La maggior parte degli Stati membri ha un parere positivo anche sul modulo di

¹⁰ Considerando 4 della direttiva 2010/24/UE del Consiglio.

¹¹ Tale conclusione è stata confermata anche da un'analisi condotta dalla Corte dei conti belga nell'ottobre 2014 (si veda il punto 6.2.2.1.f. del documento di lavoro dei servizi della Commissione).

notifica uniforme che accompagna i documenti per i quali è richiesta assistenza in materia di notifica.

Nonostante il maggior numero di domande determini un carico di lavoro più elevato, vi è anche la convinzione che tale effetto sia stato mitigato dall'uso dei titoli uniformi.

Pareri positivi riguardo all'utilità di tali titoli uniformi (UIPE e UNF) sono stati espressi anche dai partecipanti (rappresentanti del punto di vista del contribuente o debitore) alla consultazione pubblica¹². Si ritiene infatti che tali documenti forniscano un buon livello di informazioni sui crediti e sugli uffici responsabili.

- f. L'estensione del campo d'applicazione materiale ha causato un carico di lavoro più pesante per le autorità fiscali coinvolte. Sebbene gli importi totali delle altre imposte e dazi rimanga relativamente basso (rispetto agli importi delle principali categorie di imposte: IVA e imposte sul reddito), questi possono riferirsi a un numero considerevole di domande. Ciò nondimeno, la maggioranza degli Stati membri ha confermato l'utilità di estendere il campo d'applicazione della direttiva, in quanto ciò contribuisce a garantire la conformità fiscale.

4. PRINCIPALI PREOCCUPAZIONI E PROSPETTIVE DI ULTERIORE MIGLIORAMENTO

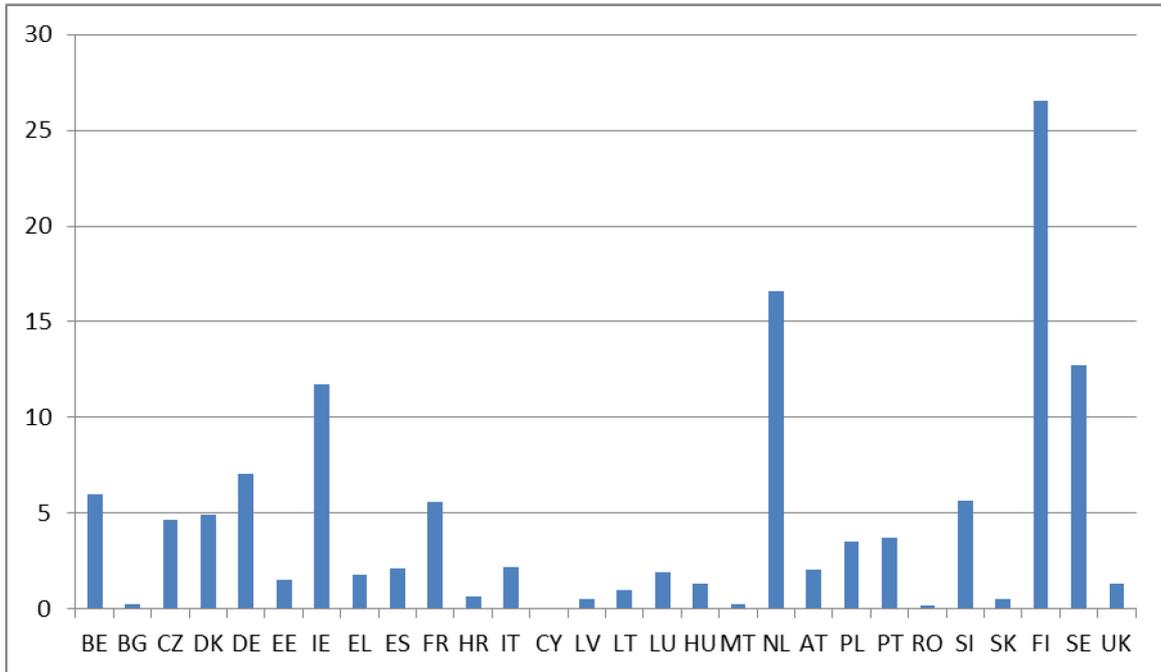
4.1. Necessità di risorse sufficienti per rafforzare la solidarietà tra amministrazioni fiscali

- a. Nelle loro risposte al questionario di valutazione, 18 Stati membri hanno osservato che il numero di domande di recupero provenienti da altri Stati membri è molto oneroso per loro, mentre 17 Stati membri hanno segnalato preoccupazioni per una mancanza di risorse a livello nazionale, spiegando che non dispongono delle risorse umane necessarie per garantire un seguito a tutte le domande.
- b. Dieci Stati membri hanno inoltre manifestato l'impressione che l'assistenza transfrontaliera in materia di recupero non sia una priorità per alcune amministrazioni fiscali.

Si può ritenere che i risultati dell'assistenza reciproca in materia di recupero siano almeno in certa misura influenzati da un livello insufficiente di sforzi da parte degli Stati membri aditi per fornire assistenza in materia di recupero (nonché, per inciso, dalle debolezze del loro sistema interno di recupero delle imposte; si veda il punto 4.2.).

¹² Va tuttavia osservato che il numero di intervistati che hanno avuto un'esperienza personale con tali titoli uniformi era molto basso.

Tabella 4: percentuale degli importi recuperati in media all'anno rispetto agli importi medi annui per i quali sono ricevute domande di assistenza in materia di recupero, entrambi nel periodo 2013-2016, come dichiarati dallo Stato membro adito.



- c. Il successo dell'assistenza reciproca in materia di recupero dipende in larga misura dalla disponibilità di risorse sufficienti e dagli sforzi di cooperazione. Gli Stati membri dovrebbero dedicare risorse sufficienti alla riscossione interna, come anche alle domande di assistenza in materia di recupero provenienti da altri Stati membri.

Tale investimento in ogni Stato membro è un presupposto per il corretto funzionamento del mercato interno, senza misure protettive discriminanti. Esso aiuta inoltre a prevenire le frodi e le perdite di bilancio.

Il fatto di investire nell'assistenza reciproca in materia di recupero può essere visto in definitiva come una parte importante della strategia di conformità per le amministrazioni fiscali, in quanto va a contrastare il senso di impunità dei contribuenti disonesti.

Naturalmente è anche responsabilità degli Stati membri richiedenti aumentare la conformità fiscale e massimizzare le possibilità interne di riscossione e recupero delle imposte; tuttavia, se necessario, gli Stati membri richiedenti dovrebbero poter contare sulla solidarietà degli Stati membri aditi.

4.2. Rafforzare la riscossione e il recupero delle imposte a livello interno: un presupposto per un'assistenza più efficace in materia di recupero

- a. Nell'eseguire una domanda di recupero o una domanda di misure cautelari, l'autorità adita esercita le competenze conferitele e si avvale delle procedure previste dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro adito applicabili ai medesimi crediti o a crediti analoghi (articolo 13, paragrafo 1, e articolo 17 della direttiva 2010/24/UE). Ciò significa che il successo dell'assistenza reciproca in materia di recupero è ampiamente influenzato dall'efficienza di ciascun sistema nazionale di recupero delle imposte.

Come confermato da diversi partecipanti alla consultazione pubblica e alla consultazione delle autorità fiscali, occorre che gli Stati membri intensifichino gli sforzi per prestare assistenza in materia di recupero ad altri Stati membri e ridurre le restrizioni e i requisiti interni ingiustificati che limitano la loro capacità di eseguire le domande di assistenza in materia di recupero.

A tale proposito, sembra infatti che le misure nazionali per il recupero delle imposte non siano sempre sufficienti o efficienti. Nelle loro risposte al questionario, diverse autorità fiscali segnalano che il loro lavoro è reso più complicato da complesse norme nazionali o da procedure e requisiti interni gravosi, che creano seri ostacoli alle possibilità delle autorità fiscali di adottare misure cautelari o di recupero.

Sembra inoltre che debbano essere migliorati e agevolati lo scambio di informazioni in seno agli Stati membri come pure l'accesso alle banche dati contenenti informazioni pertinenti ai fini del recupero delle imposte.

Inoltre, la norma del ricorso a procedure nazionali per il recupero delle imposte è spesso applicata in maniera tale che i passaggi che precedono il recupero effettivo (notifica del credito; nuovo periodo di pagamento) siano ripetuti nello Stato membro adito, pur essendo già stati espletati nello Stato membro richiedente, cosa che comporta ulteriori ritardi nel processo di recupero e offre un'ulteriore opportunità ai contribuenti fraudolenti di nascondere e spostare i loro averi prima che il recupero abbia inizio.

Una sana gestione del recupero delle imposte presuppone pertanto che gli Stati membri agevolino l'esecuzione delle domande di assistenza nel loro territorio, adattando e rafforzando la propria legislazione interna e migliorando le prassi di recupero delle imposte. Nel contempo, gli Stati membri dovrebbero tenere conto dell'esigenza di rispettare i diritti dei debitori d'imposta, come richiesto dai partecipanti alla consultazione pubblica.

- b. La conclusione di cui sopra è in linea con le conclusioni presentate dalla Commissione nella sua comunicazione del 7 aprile 2016 su un piano d'azione sull'IVA, in cui la Commissione sosteneva che le amministrazioni fiscali devono divenire più efficienti¹³.

È opportuno prevedere discussioni strategiche con i responsabili delle autorità degli Stati membri preposte al recupero delle imposte al fine di sostenere iniziative e riforme per il recupero delle imposte negli Stati membri.

Occorre tuttavia tenere conto del fatto che ogni Stato membro ha le proprie peculiarità per ciò che concerne l'organizzazione delle autorità fiscali e i processi di recupero delle imposte. Pertanto, le strozzature nei processi di recupero e nell'organizzazione non sono necessariamente le stesse in tutti gli Stati membri, il che significa che gli esempi di migliori prassi di uno Stato membro non possono sempre essere semplicemente trasposti in qualunque altro Stato membro.

In via prioritaria, la Commissione inviterà gli Stati membri con i tassi più bassi di assistenza in materia di recupero (ossia tasso di assistenza inferiore o vicino al 2%: Cipro, Romania, Malta, Bulgaria, Lettonia, Slovacchia, Croazia, Lituania, Ungheria, Regno Unito, Estonia, Grecia, Lussemburgo, Austria, Spagna e Italia)¹⁴ a effettuare un'analisi dei principali problemi di tali paesi, con la partecipazione degli esperti nazionali in materia di recupero delle imposte (appartenenti all'amministrazione, nonché possibilmente altri esperti) di tali Stati membri. La Commissione fornirà assistenza nella valutazione delle possibili misure per migliorare la loro capacità di recupero.

4.3. Migliorare il funzionamento del quadro dell'UE per l'assistenza in materia di recupero

- a. È generalmente riconosciuto che il quadro dell'UE è il più avanzato nel campo dell'assistenza in materia di recupero delle imposte. Esso contiene titoli di esecuzione pratici come il Modulo di notifica uniforme (UNF) e il Titolo uniforme che consente l'esecuzione nello Stato membro adito (UIPE); ha un ampio campo d'applicazione materiale e norme ben elaborate per la gestione delle domande di assistenza. Tuttavia, gli Stati membri e i partecipanti alla consultazione pubblica hanno avanzato alcuni suggerimenti per migliorare ulteriormente il quadro giuridico¹⁵.

Particolare attenzione è stata prestata ai seguenti aspetti: campo d'applicazione; scambio di informazioni e accesso alle banche dati pertinenti; misure cautelari; condizioni che disciplinano l'assistenza in materia di recupero (condizioni concernenti vecchi crediti, utilizzo di soglie).

- b. Tuttavia, i pareri degli Stati membri riguardo a una possibile semplificazione e ad altre modifiche della legislazione attuale appaiono molto diversi e discordanti.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo su un piano d'azione sull'IVA, COM(2016) 148 final, punto 3.2.

¹⁴ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione (punto 6.1.1.2., tabella 5c).

¹⁵ Una panoramica di tali suggerimenti si trova nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (punto 6.3.2.).

Alcuni suggerimenti di semplificazione sono già stati analizzati e in certa misura discussi con gli Stati membri in seno al gruppo di esperti in materia di recupero e al comitato di recupero. Per esempio:

- un'estensione del campo d'applicazione permetterebbe di evitare alcuni dubbi riguardo alle limitazioni dell'attuale campo d'applicazione e consentirebbe l'applicazione di regole e disposizioni uniformi per un maggior numero di crediti (per esempio crediti della previdenza sociale; altri crediti pubblici), ma probabilmente solleverebbe anche seri problemi (le norme concernenti l'assistenza per il recupero dei crediti della previdenza sociale sono stabilite in diversi strumenti giuridici adottati su basi giuridiche differenti; un'estensione del campo d'applicazione ad altri crediti può avvenire solo con consenso unanime);
 - alcune norme della direttiva attuale potrebbero essere considerate piuttosto complesse (per esempio le norme dell'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva, a proposito della condizione concernente l'età dei crediti; le norme dell'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva, in materia di sospensione, interruzione o proroga dei termini di prescrizione). Sembra tuttavia difficile che si possa raggiungere un parere unanime sulle modalità di modifica di tali disposizioni;
 - un suggerimento volto ad agevolare lo scambio di informazioni sui dati relativi ai veicoli grazie all'utilizzo della rete EUCARIS (*European Car and Driving License Information System* – Sistema europeo d'informazione sui veicoli e le patenti di guida), che consente una gestione automatizzata delle domande, è stato respinto da un numero consistente di Stati membri;
 - il comitato di recupero ha recentemente accettato di adottare alcune semplificazioni nel regolamento di esecuzione (UE) n. 1189/2011 della Commissione, con particolare riguardo al riferimento al tasso di cambio (articolo 18, paragrafo 2, del regolamento) al fine di consentire un calcolo automatizzato del tasso di cambio nei futuri moduli di domanda elettronici, nonché per quanto concerne l'utilizzo di un modulo specifico per spiegare i motivi e le condizioni delle domande di misure cautelari al fine di agevolare l'esecuzione di tali domande nello Stato membro adito.
- c. I partecipanti alla consultazione pubblica hanno anche espresso pareri contrastanti in merito a specifici suggerimenti di modifica. Nonostante il generale consenso riguardo al fatto che l'UE debba adottare un approccio rigoroso nei confronti degli Stati membri o di altri paesi non collaborativi e che sussista l'esigenza di rafforzare le misure cautelari e di garantire risposte tempestive alle domande di assistenza, alcuni partecipanti hanno anche sottolineato il bisogno di rispettare i diritti di difesa del debitore d'imposta, come anche di limitare l'onere amministrativo per lo Stato membro adito. Sulla base delle considerazioni che precedono, i partecipanti alla consultazione pubblica hanno espresso pareri divergenti rispetto ai quesiti se si debba prestare assistenza in materia di recupero per i crediti contestati o per i crediti al di sotto della soglia attuale.
- b. Alla luce delle precedenti sezioni, è opportuno dare la priorità agli sforzi per migliorare l'esecuzione delle domande di assistenza in materia di recupero a livello nazionale, nell'ambito del quadro giuridico attuale per l'assistenza in materia di recupero. L'impressione è che si possa fare di più a livello nazionale per approfittare appieno delle possibilità offerte dalla legislazione dell'UE in vigore.

- c. Il problema della sparizione di debitori e attivi non è soltanto un problema interno all'UE. Essendo chiaro che i frodatori fiscali si sottraggono facilmente alle azioni per il recupero delle imposte all'interno dell'UE se hanno la possibilità di spostare liberamente e trasferire i loro averi in paesi terzi, la Commissione ha recentemente negoziato un primo accordo internazionale tra l'UE e la Norvegia concernente la cooperazione amministrativa in ambito IVA, che include l'assistenza reciproca in materia di recupero per i crediti IVA. Le norme che disciplinano tale assistenza in materia di recupero corrispondono alle disposizioni della direttiva dell'UE, nonostante il campo d'applicazione dell'accordo sia limitato ai crediti IVA, e i moduli elettronici dell'UE saranno usati anche nelle relazioni con la Norvegia. Tali moduli sono infatti concepiti in maniera tale da poter essere usati nelle relazioni con paesi terzi. Questo quadro comune agevolerà il lavoro delle autorità competenti.

4.4. Servono una migliore comunicazione e ulteriori orientamenti

- a. I servizi della Commissione hanno già intrapreso alcune azioni di sensibilizzazione in merito alla legislazione dell'UE concernente l'assistenza reciproca in materia di recupero delle imposte, nonché per spiegare le norme complesse di tale legislazione:
- le autorità fiscali nazionali possono sottoporre i loro quesiti al gruppo di esperti in materia di recupero oppure attraverso i punti di contatto nazionali e sono invitate a partecipare ai gruppi di progetto o ai laboratori Fiscalis 2020¹⁶;
 - la legislazione è spiegata al pubblico mediante una pagina web specifica, con "domande e risposte frequenti", sul sito della Commissione¹⁷;
 - sul sito della Commissione è inoltre pubblicata una newsletter sugli sviluppi a livello nazionale, UE e internazionale nell'ambito della riscossione e del recupero delle imposte, ivi compresa l'assistenza in materia di recupero¹⁸.
- b. Dalle risposte alla consultazione delle autorità fiscali come anche alla consultazione pubblica emerge tuttavia chiaramente che le autorità fiscali, i contribuenti e i professionisti in ambito fiscale gradirebbero ricevere ulteriori orientamenti sull'interpretazione e applicazione delle norme dell'UE in tale ambito.

L'estensione del campo d'applicazione a tutte le imposte e il fatto che anche altri uffici (decentrati) debbano essere a conoscenza delle possibilità di assistenza in materia di recupero (per l'invio di domande) o dei propri obblighi per l'adozione di misure di recupero o cautelari (per le domande in entrata) presupporrebbero la fornitura di maggiori informazioni e/o formazione alle autorità nazionali.

Tali ulteriori orientamenti potrebbero risultare utili anche per altri professionisti in ambito fiscale che si occupano di casi di assistenza in materia di recupero delle imposte (per esempio giudici negli Stati membri che devono autorizzare specifiche misure cautelari o

¹⁶ Fiscalis 2020 è un programma di cooperazione dell'UE che consente alle amministrazioni fiscali nazionali di creare e scambiare informazioni e competenze. Cfr.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme/fiscalis-2020-programme_en

¹⁷ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_en

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_en

di recupero o che si occupano delle contestazioni di tali misure) e si potrebbero inoltre condividere maggiori informazioni anche con il pubblico¹⁹.

- c. Gli Stati membri hanno un ruolo importante in tale comunicazione e la Commissione continuerà a sostenerli in tali attività. Un primo passo sarà la pubblicazione delle note esplicative sull'interpretazione della legislazione dell'UE sull'assistenza in materia di recupero²⁰.

5. CONCLUSIONI

- a. La legislazione e il quadro dell'UE per l'assistenza in materia di recupero delle imposte hanno agevolato tale forma di assistenza tra gli Stati membri.
- b. Al fine di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'assistenza reciproca in materia di recupero, gli Stati membri dovrebbero rafforzare i propri sistemi interni in tale ambito e mettere a disposizione risorse sufficienti per trattare le domande di assistenza in materia di recupero.
A tale proposito, occorre esaminare se e in quale modo sia possibile raccogliere informazioni quantitative precise e dettagliate in merito all'onere e ai costi amministrativi, nonché a proposito della corrispondenza tra il carico di lavoro delle domande di assistenza in entrata e le risorse amministrative messe a disposizione nello Stato adito.
- c. Si potrebbe comunque considerare la possibilità di migliorare aspetti diversi (giuridici e tecnici) del funzionamento del sistema con gli Stati membri e altri portatori di interesse, ivi compresi i contribuenti.
- d. Una maggiore comunicazione finalizzata a spiegare e promuovere tale legislazione contribuirebbe ad aumentare la conformità fiscale e il rispetto dei diritti dei contribuenti.
- e. Il recupero delle imposte è e rimane difficoltoso nel caso di frode fiscale organizzata da parte di persone fisiche o giuridiche: le persone fisiche che commettono frodi o pongono in essere strutture fiscali fraudolente si rendono irreperibili e trasferiscono i loro averi; le persone giuridiche organizzano la propria insolvenza e spostano anch'esse i loro averi. A seguito dell'evoluzione dello scambio di informazioni a livello internazionale, l'assistenza in materia di recupero tra l'UE e i paesi terzi diventerà una questione di crescente rilievo.

¹⁹ Dalla consultazione pubblica aperta è emerso che gran parte dei partecipanti non è a conoscenza delle azioni di comunicazione già intraprese dai servizi della Commissione.

²⁰ Il 22 febbraio 2017 il gruppo di esperti in materia di recupero ha accettato di divulgare tali note esplicative al pubblico nel prossimo futuro.