



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.2.2012
COM(2012) 58 final

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

concernente l'uso delle disposizioni per l'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure negli anni 2009-2010

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

concernente l'uso delle disposizioni per l'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure negli anni 2009-2010

1. INTRODUZIONE

Gli Stati membri dell'Unione europea si prestano reciprocamente assistenza in materia di recupero dei crediti derivanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure, a norma della direttiva 2008/55/CE del 26 maggio 2008¹. Ai sensi di tale direttiva la Commissione è tenuta a presentare periodicamente una relazione sul ricorso agli accordi di assistenza reciproca. La presente relazione si riferisce all'assistenza in materia di recupero prestata negli anni 2009-2010². Essa illustra inoltre le modifiche e le iniziative intraprese in tale ambito.

2. ANALISI DELL'USO DELLE MISURE DI ASSISTENZA RECIPROCA PER IL 2009-2010

Una riscossione e un recupero efficaci delle imposte costituiscono un elemento fondamentale di un sistema fiscale efficiente ed equo. Soprattutto in tempi in cui tutti gli Stati membri si trovano ad affrontare problemi di bilancio, le autorità devono adoperarsi per migliorare la riscossione e il recupero delle imposte. A tale riguardo, l'assistenza reciproca in materia di recupero tra le autorità fiscali dei diversi Stati membri costituisce uno strumento essenziale, che contribuisce a proteggere gli interessi finanziari degli Stati membri e dell'Unione europea nel suo insieme. Ciò è confermato dall'utilizzo crescente del quadro legislativo UE relativo all'assistenza al recupero fiscale.

2.1. Incremento dell'uso delle richieste di assistenza reciproca a livello UE

Dalle statistiche fornite dagli Stati membri emerge un aumento del numero di richieste di assistenza in base alla normativa UE (prima colonna del grafico qui di seguito).

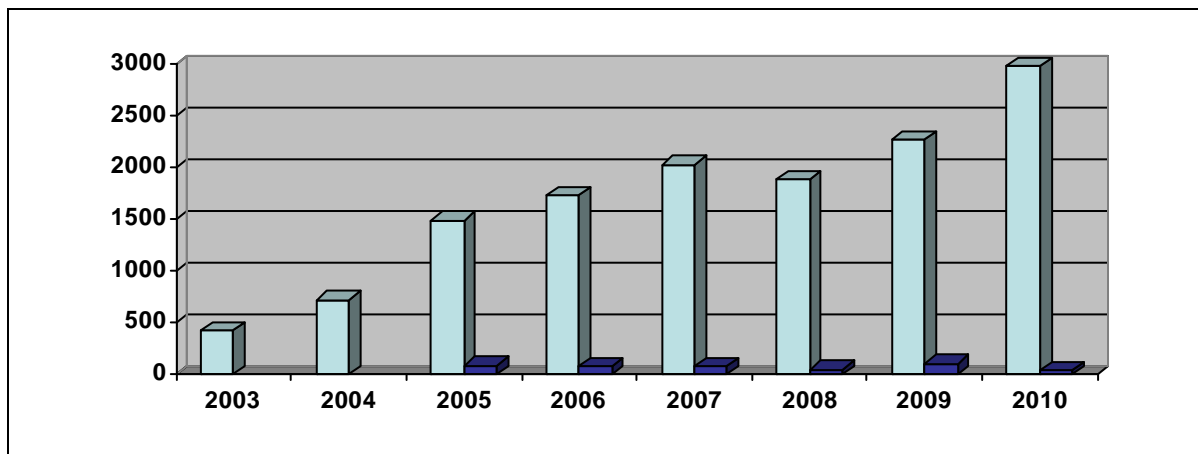
Risulta inoltre che l'uso del quadro legislativo UE è molto più generalizzato tra Stati membri di quanto lo sia l'impiego di altri accordi o meccanismi di assistenza reciproca in materia di recupero. Negli anni 2005-2010 è infatti diminuito il ricorso ad altre soluzioni di assistenza reciproca tra Stati membri (seconda colonna del grafico qui di seguito) (sono disponibili dati in merito all'uso di altri meccanismi di assistenza reciproca soltanto per gli anni 2005-2010)³.

¹ GUL 150 del 10.6.2008, pag. 28.

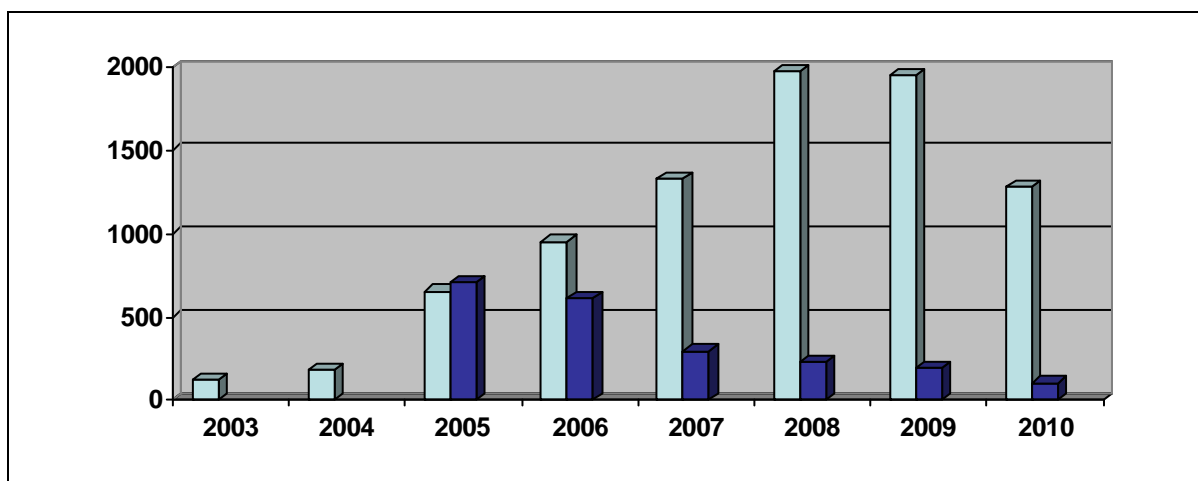
² La prima relazione (documento COM(2006) 43, pubblicato l'8.2.2006) fornisce un riepilogo dell'assistenza reciproca al recupero prestata nel 2003 e 2004. La seconda relazione (documento COM(2009) 451, pubblicato il 4.9.2009) fornisce un riepilogo dell'assistenza reciproca al recupero prestata nel 2005-2008.

³ Informazioni secondo le statistiche comunicate dagli Stati membri interpellati.

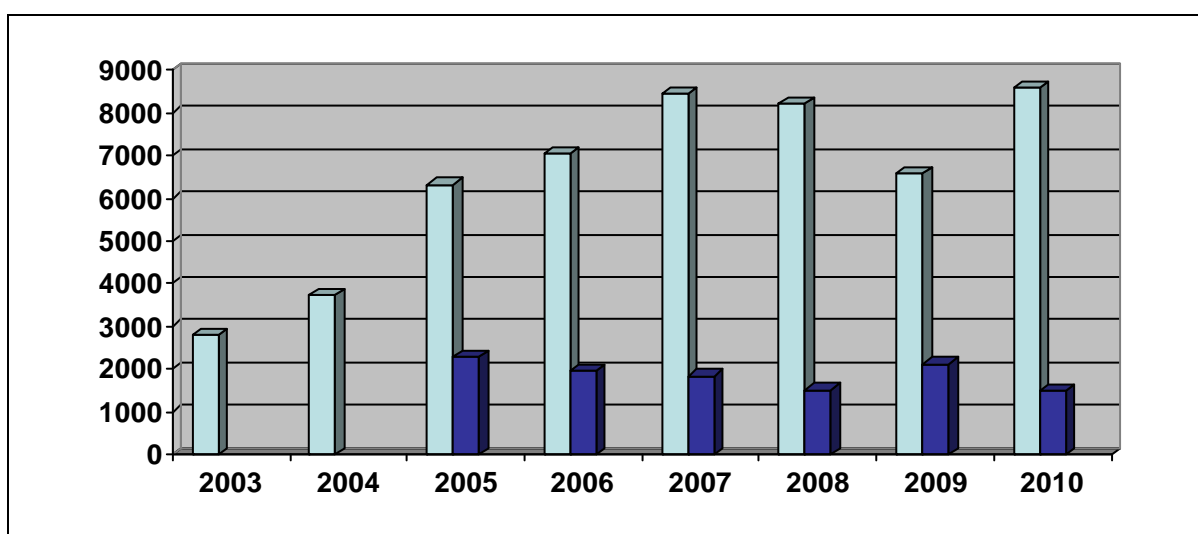
2.1.1. *Andamento delle richieste di informazioni*



2.1.2. *Andamento delle richieste di notifica*



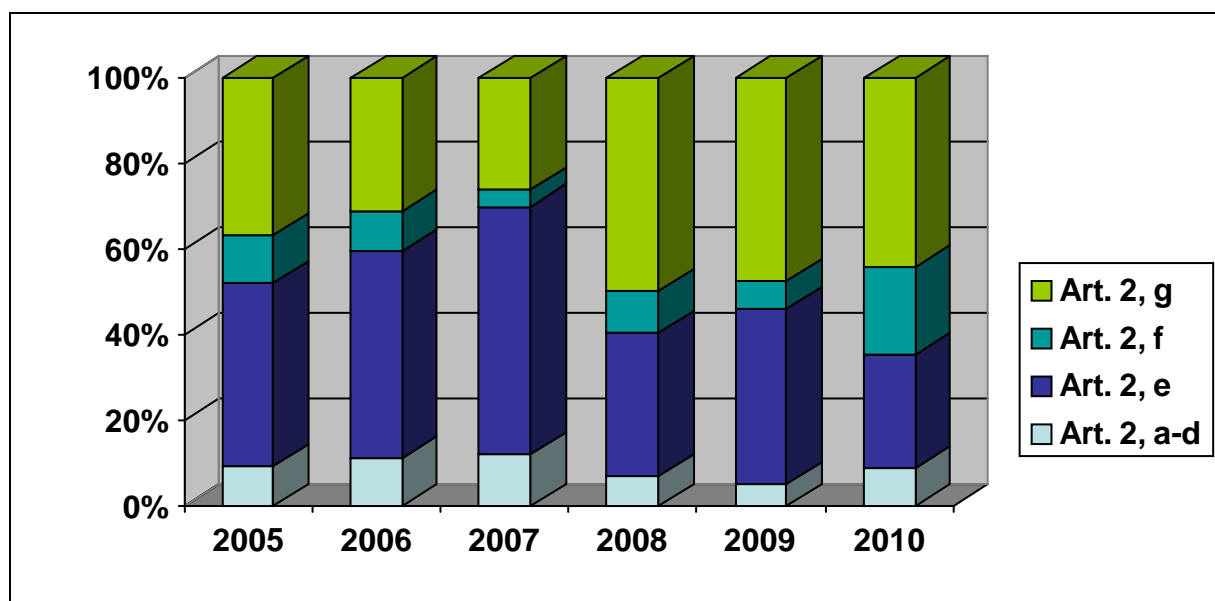
2.1.3. *Andamento delle richieste di recupero*



2.1.4. Natura dei crediti per i quali è stata richiesta assistenza reciproca

I grafici riportati qui di seguito rappresentano la natura dei crediti in termini percentuali rispetto al loro ammontare complessivo⁴:

- ■ le richieste relative a dazi doganali (e ad altri importi di cui all'articolo 2, lettere da a) a d) della direttiva 2008/55/CE) rappresentano una piccola parte di tutte le richieste (5% nel 2009 e 9% nel 2010);
- ■ le richieste riguardanti i crediti IVA (di cui all'articolo 2, lettera e), della direttiva 2008/55/CE) non rappresentano più la maggior parte delle richieste di recupero. Tuttavia, la loro percentuale rimane considerevole (41% nel 2009 e 26% nel 2010);
- ■ le richieste relative alle accise (di cui all'articolo 2, lettera f), della direttiva 2008/55/CE) rappresentano inoltre una percentuale fluttuante di tutte le richieste (7% nel 2009 e 21% nel 2010);
- ■ le richieste relative a imposte sul reddito e sul capitale (articolo 2, lettera g) della direttiva 2008/55/CE) rappresentano la maggior parte delle richieste (47% nel 2009 e 44% nel 2010).



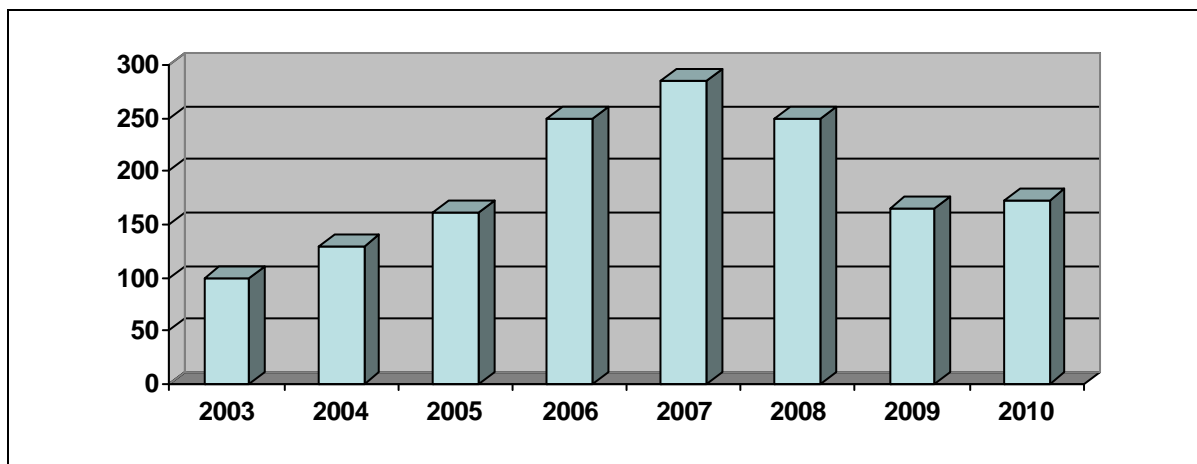
⁴ Statistiche basate sulla media delle richieste ricevute e inviate. Per il 2005, le statistiche sono basate sui dati comunicati da 17 Stati membri; per il 2006 sui dati trasmessi da 20 Stati membri; per il 2007 sui dati trasmessi da 24 Stati membri; per il 2008 sui dati trasmessi da 25 Stati membri; per il 2009 e il 2010, sui dati trasmessi da 26 Stati membri.

Le richieste relative a imposte sui premi assicurativi (articolo 2, lettera h) della direttiva 2008/55/CE) rappresentano una piccola parte di tutte le richieste che non figurano nella presente tabella.

2.2. Aumento delle somme recuperate

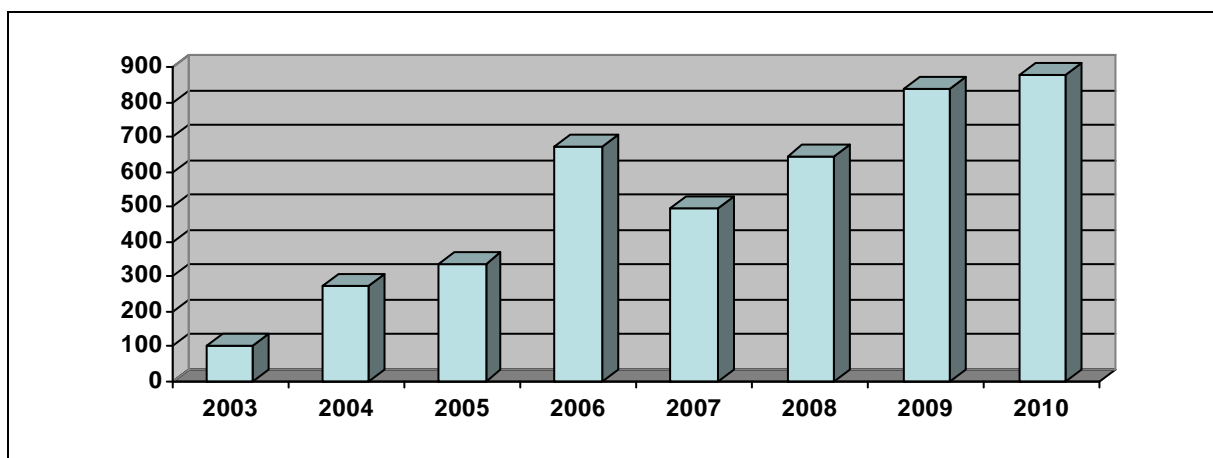
2.2.1. Andamento complessivo delle somme recuperate

Le somme per le quali è stata richiesta l'assistenza al recupero nel 2009 e nel 2010 sono diminuite notevolmente rispetto agli anni precedenti (2003 = 100%). Tale andamento è in linea con il temporaneo calo del numero di richieste di recupero nel 2009, ma in controtendenza con l'aumento del numero di domande di recupero nel 2010⁵.



2.2.2. Andamento complessivo delle somme recuperate

L'andamento delle somme effettivamente recuperate indica una tendenza all'aumento. Rispetto agli importi recuperati nel 2003 (100%), gli importi recuperati sono aumentati a quasi l'840% nel 2009 e a quasi l'880% nel 2010.

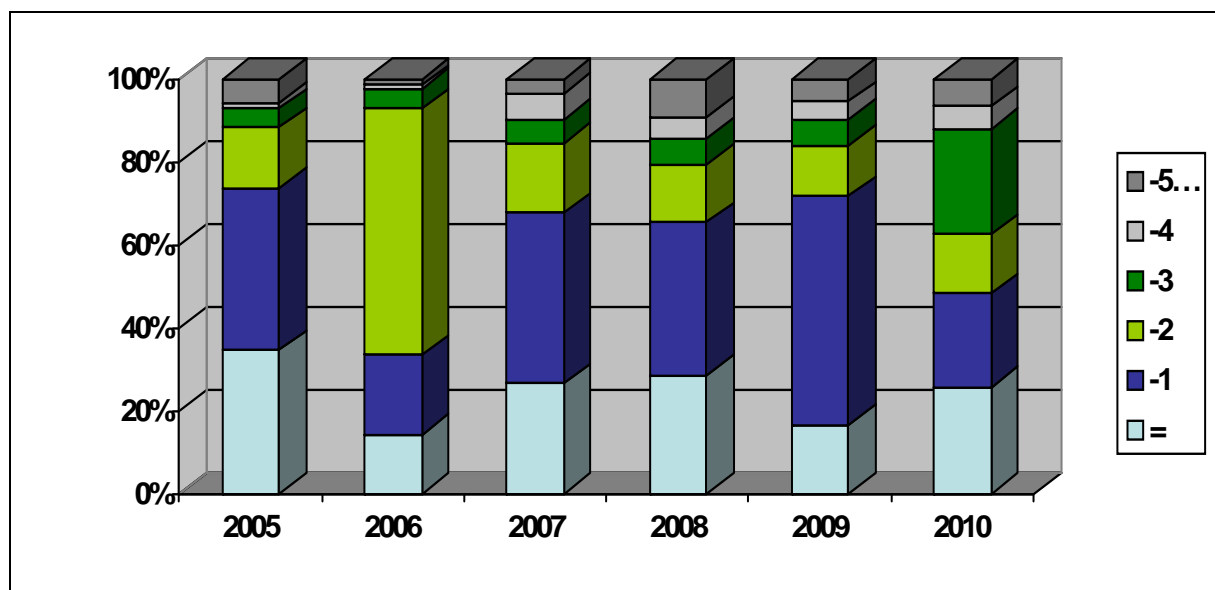


2.2.3. Distribuzione delle somme recuperate per conto di altri Stati membri in funzione degli anni ai quali corrispondono le relative richieste

Occorre un certo lasso di tempo prima che vengano adottate misure di recupero e queste producano l'effetto auspicato. Ad esempio, le somme recuperate da uno Stato membro destinatario di richieste nel 2008 riguardano solo in parte le richieste di tale anno, poiché

⁵ Statistiche comunicate dagli Stati membri interpellati per i recuperi effettuati su richiesta di altri Stati membri.

corrispondono anche a richieste pervenute in anni precedenti. Il grafico riportato qui di seguito mostra, rispetto alle somme effettivamente recuperate negli anni 2005-2010, l'anno al quale si riferiscono le richieste in questione. Dalle statistiche emerge che circa il 90% delle somme recuperate in tali anni riguarda richieste formulate nello stesso anno (contrassegnato nel grafico da “=”) o nei tre anni civili precedenti (contrassegnati nel grafico da “-1” e “-3”).



2.2.4. Tasso complessivo di recupero

Dalle statistiche si osserva che, nel periodo 2009-2010, gli importi recuperati hanno continuato ad aumentare notevolmente, mentre gli importi per i quali è stata chiesta l'assistenza al recupero sono diminuiti. Tuttavia, ciò non consente di concludere che il tasso di recupero sia significativamente aumentato rispetto al quadro descritto nella precedente relazione (nella quale si osservava che il tasso di recupero complessivo per le richieste di recupero tra gli Stati membri dell'UE poteva essere stimato intorno al 5%). Si deve infatti tenere in conto il fatto che le misure di recupero adottate nell'esecuzione di una richiesta pervenuta in un determinato anno non producono tutti i loro effetti nel corso dello stesso anno (cfr. punto 2.2.3). Gli importi maggiori recuperati nel 2009 e 2010 riguardano perlopiù le richieste inviate negli anni 2006-2008, quando l'assistenza reciproca in materia di recupero è stata richiesta anche per importi superiori.

Tuttavia, la diminuzione degli importi per i quali è stata chiesta l'assistenza reciproca in materia di recupero nel periodo 2009-2010 può nei prossimi anni condurre ad un aumento del tasso di recupero per tali richieste. È prevedibile che tale tasso risulterà superiore al tasso di recupero del 6% che è stato finora ottenuto per le richieste di recupero ricevute nel 2004⁶. Tuttavia, resta importante migliorare ulteriormente il tasso complessivo di recupero.

⁶ Va tenuto anche presente che la somma totale degli importi indicati nelle richieste di recupero non corrisponde necessariamente agli importi realmente dovuti; ad esempio la stessa domanda può essere oggetto di più richieste da diversi Stati membri; o le richieste possono essere revocate in una fase successiva, poiché gli importi sono versati volontariamente o contestati con successo. Attualmente, le statistiche disponibili non permettono di tener conto di tutte le situazioni.

3. RAFFORZARE LA RECIPROCA ASSISTENZA AL RECUPERO

Nella relazione precedente (documento COM(2009) 451 del 4.9.2009), la Commissione ha sottolineato che occorre adoperarsi con particolare impegno per migliorare l'efficienza di tale assistenza e rafforzare:

- le possibilità di fornire assistenza reciproca in materia di recupero a norma della legislazione UE, e
- gli strumenti di recupero di cui dispongono le autorità fiscali in virtù della loro legislazione nazionale.

3.1. Nuova legislazione UE

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 misure⁷. Gli Stati membri devono applicare questa nuova direttiva a decorrere dal 1° gennaio 2012. Le disposizioni di attuazione della Commissione, che ha ottenuto il sostegno unanime del comitato di recupero nella sua riunione del 3 e 4 ottobre 2011, dovevano essere adottate entro la fine del 2011.

Questa nuova direttiva rappresenta una pietra miliare verso una più efficiente assistenza reciproca in materia di recupero. I principali miglioramenti riguardano:

- l'adozione di un titolo uniforme che consenta l'adozione di misure esecutive nello Stato membro adito nonché l'adozione di un modulo standard uniforme.

L'adozione di tale titolo uniforme consente di evitare i problemi attuali e i costi di traduzione e di riconoscimento di titoli esecutivi stranieri. Un primo tentativo di ridurre questi problemi era stato effettuato nel 2001, quando è stata adottata la direttiva 2001/44/CE del Consiglio⁸. In quel momento, l'obiettivo era già quello di consentire un recupero più efficace ed efficiente dei crediti, facendo sì che lo strumento che consente il recupero del credito venisse considerato, in linea di principio, come uno strumento dello Stato membro interpellato. Tale approccio era in linea con gli obiettivi in ambito civile, commerciale e penale, in conformità agli orientamenti stabiliti dal Consiglio europeo nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, nella quale venne dichiarato che il rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze faciliterebbe la cooperazione tra le autorità e contribuirebbe alla certezza del diritto nell'Unione europea⁹. All'epoca, è parso tuttavia evidente che questo principio non poteva essere ancora pienamente applicato e la direttiva 2001/44/CE prevedeva ancora che il titolo esecutivo per il recupero del credito potesse essere, all'occorrenza e secondo le disposizioni in vigore nello Stato membro in cui ha sede l'autorità adita, omologato, riconosciuto, completato o sostituito con un titolo che ne autorizzasse l'esecuzione nel territorio di detto Stato membro. Nel quadro della nuova direttiva, l'adozione di uno strumento uniforme da utilizzare per le misure esecutive nello Stato membro

⁷ GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1.

⁸ Direttiva 2001/44/CE del Consiglio, del 15 giugno 2001, GU L 175 del 28.6.2001, pag. 17.

⁹ Cfr. il progetto di programma del Consiglio di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale (GU C 12 del 15.1.2001, pag. 1) e il programma del Consiglio di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali (GU C 12 del 15.1.2001, pag. 10).

interpellato, nonché l'adozione di un modello standard uniforme per la notifica di strumenti e decisioni relativi al recupero del credito, dovrebbero risolvere i problemi di riconoscimento e traduzione degli atti emanati da un altro Stato membro. Ciò migliorerà l'efficienza dell'assistenza reciproca in materia di recupero;

- l'estensione del campo di applicazione.

L'estensione del campo di applicazione alla totalità delle imposte e dei dazi riscossi negli Stati membri semplificherà notevolmente il lavoro delle autorità fiscali: la stessa serie di disposizioni può ora essere applicata a tutte le richieste di recupero fiscale. Ciò permette alle suddette autorità di evitare le difficoltà derivanti dall'applicazione di diversi accordi e modalità, ciascuno con diverse possibilità, condizioni, modalità e metodi di comunicazione. Tale estensione è inoltre logica, dato che la competitività e la neutralità fiscale del mercato interno non sono solo pregiudicate dal mancato pagamento di tali imposte che rientrano al presente nel campo di applicazione della direttiva 2008/55/CE. Le distorsioni delle condizioni del mercato interno, nonché la minaccia degli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri possono anche derivare da frodi relative ad altre imposte;

- il rafforzamento delle possibilità di chiedere assistenza in materia di recupero.

In base alle norme in vigore, l'autorità richiedente può formulare una richiesta di recupero soltanto quando essa abbia avviato, nello Stato membro in cui ha sede, le adeguate procedure di recupero, e se le misure adottate non porteranno al pagamento integrale del credito (articolo 7, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2008/55/CE). Nella nuova direttiva le possibilità di chiedere l'assistenza reciproca in materia di recupero sono state ampliate. Sebbene l'autorità richiedente debba, in linea di principio, applicare le procedure di recupero adeguate disponibili nello Stato membro in cui ha sede prima di richiedere assistenza, un'eccezione esplicita è prevista per le situazioni nelle quali "il ricorso a tali procedure nello Stato membro richiedente darebbe adito a difficoltà eccessive" (articolo 11, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2010/24/UE). A questo proposito, è importante ricordare che il Consiglio ha deciso di utilizzare la stessa formulazione nell'art. 19 dell'accordo congiunto OCSE – Consiglio d'Europa sull'assistenza amministrativa in materia fiscale. Ciò consente di concludere che questa nuova disposizione può essere intesa nello stesso modo, il che implica che l'assistenza al recupero possa essere richiesta se il recupero si può conseguire più facilmente nello Stato interpellato¹⁰. La nuova direttiva permette così di inviare richieste di recupero in una fase iniziale. L'esperienza mostra che quanto maggiore è l'anzianità del credito, tanto minori sono le possibilità di recuperarlo. Avere la possibilità di presentare richieste in una fase precoce è particolarmente importante in situazioni di debitori fraudolenti che tentano di trasferire le loro attività e di sottrarsi agli obblighi di pagamento.

L'uso di nuovi moduli tipo di richiesta elettronici, che integrano i nuovi strumenti uniformi e permettono la traduzione automatica, contribuirà a facilitare il trattamento delle richieste di assistenza.

¹⁰ Cfr. la relazione esplicativa dell'accordo congiunto OCSE – Consiglio d'Europa sull'assistenza amministrativa in materia fiscale, punto 204: "(...), ad esempio, (...) in caso di assistenza al recupero, per il sequestro di certi beni occorrono lunghe procedure nello Stato richiedente, mentre altri beni possono essere confiscati più facilmente nello Stato interpellato."

3.2. Rafforzamento dei sistemi di riscossione e di recupero negli Stati membri

Il successo dell'assistenza reciproca in materia di recupero dipende anche dalla solidità delle azioni di recupero nazionali. Gli Stati membri sono alla continua ricerca di procedure di riscossione e di recupero più efficienti. Migliorare tali procedure è una questione fondamentale per gli Stati membri. Tuttavia, conformemente alla raccomandazione del comitato di recupero, la Commissione creerà un gruppo di progetto destinato ad aiutare gli Stati membri ad elaborare le migliori prassi in questo campo.

4. CONCLUSIONI E ULTERIORI INIZIATIVE

Le statistiche rivelano che gli accordi di assistenza reciproca in materia di recupero sono stati ampiamente utilizzati nel periodo 2009-2010. L'aumento degli importi recuperati dimostra l'utilità di tale cooperazione tra gli Stati membri.

L'applicazione della nuova legislazione UE, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dovrebbe migliorare ulteriormente l'efficienza dell'assistenza reciproca in materia di recupero. Inoltre, gli Stati membri devono esaminare in che misura sia possibile migliorare la normativa, le procedure e gli strumenti nazionali in materia di riscossione e recupero delle imposte. A tal fine, la Commissione istituisce i gruppi di progetto *Fiscalis* per sviluppare raccomandazioni sulle buone prassi in questo settore. La Commissione deve inoltre aiutare gli Stati membri nello sviluppo di uno scambio spontaneo e automatico di informazioni ai fini del recupero dei crediti. Sulla base delle esperienze degli Stati membri con il nuovo quadro legislativo, la Commissione esaminerà inoltre la necessità di intraprendere ulteriori iniziative UE volte a migliorare l'assistenza reciproca in materia di recupero, in particolare per quanto riguarda le misure cautelari e le situazioni di insolvenza.