



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.4.2004
COM(2004) 260 definitivo

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

**sull'utilizzo degli accordi di cooperazione amministrativa
nella lotta antifrode in materia di IVA**

INDICE

1.	Sintesi.....	3
2.	Contesto.....	4
3.	Il problema della frode nell'attuale sistema IVA.....	4
3.1.	L'attuale sistema IVA e le relative implicazioni in materia di controlli.....	4
3.2.	La situazione nel campo delle frodi	6
4.	Le iniziative comunitarie per affrontare il problema delle frodi IVA.....	7
4.1.	Un nuovo quadro giuridico per la cooperazione amministrativa.....	7
4.2.	Il programma Fiscalis 2003-2007	9
4.3.	La futura iniziativa comunitaria: VIES II	10
4.4.	La futura iniziativa comunitaria sull'assistenza reciproca nell'ambito della lotta antifrode	11
5.	I cambiamenti avvenuti a livello nazionale in risposta alle raccomandazioni del Consiglio	11
5.1.	Sono stati compiuti notevoli progressi.....	11
5.2.	Ma restano da compiere ancora alcuni passi avanti	13
6.	Le iniziative ulteriori da adottare per rispondere al particolare problema della frode della "società fittizia"	15
6.1.	Adeguamento del sistema di controllo delle frodi della "società fittizia"	15
6.2.	Oppure adeguamento dello stesso sistema IVA.....	16
6.3.	Il punto di vista della Commissione.....	19
7.	Conclusioni e raccomandazioni	20
7.1.	Conclusioni	20
7.2.	Raccomandazioni	20

1. SINTESI

Il regime transitorio d'imposta sul valore aggiunto è stato concepito in modo tale che le forniture di beni all'interno della Comunità tra soggetti d'imposta siano esenti nello Stato membro d'origine dei beni e siano invece soggette alla tassazione nello Stato membro di destinazione. A tale regime «normale» si sono aggiunti molti regimi particolari e spesso complessi, in settori in cui gli Stati membri desideravano conservare un controllo più ampio della tassazione.

Questo meccanismo dell'esenzione espone il sistema dell'IVA alla frode e, più precisamente, a particolari meccanismi di frode intracomunitaria, la cosiddetta "frode carosello". I beni possono effettivamente circolare senza essere tassati, pertanto si rende necessario che gli strumenti comunitari di cooperazione amministrativa siano i più efficaci possibile e che i sistemi di controllo nazionali vengano adeguati rispetto a tali problematiche.

Nella sua ultima relazione¹ in materia di cooperazione amministrativa e controllo dell'IVA, la Commissione si rammaricava del fatto che tali condizioni non fossero ancora assicurate. Il Consiglio ECOFIN ha perciò invitato, il 5 giugno 2000, la Commissione e gli Stati membri ad intraprendere una serie di azioni volte a rafforzare la lotta contro la frode fiscale nell'ambito dell'attuale regime IVA.

Per rispondere a tali raccomandazioni sono state intraprese numerose iniziative, che sono state coordinate dal Comitato Permanente per la Cooperazione Amministrativa (SCAC).

A livello comunitario, il Consiglio ha adottato di recente il regolamento 1798/2003/CE² che rafforza notevolmente il quadro giuridico in materia di assistenza reciproca, ed ha adottato anche una decisione relativa all'adozione del programma Fiscalis 2003-2007³, che permette di finanziare il rafforzamento, nella pratica di tutti i giorni, di tale cooperazione. A medio termine, la Commissione ha inoltre annunciato la propria intenzione di riformare profondamente il sistema VIES⁴.

Gli Stati membri hanno, dal canto loro, compiuto sostanziali passi avanti verso un controllo più moderno ed efficace dell'IVA, e cominciano ad integrare la cooperazione amministrativa agli strumenti di controllo quotidiani. Si tratta però di progressi ancora insufficienti e restano da compiere in particolare quelli volti a dotare di sufficienti risorse umane i servizi nazionali addetti all'assistenza reciproca.

Di recente, si è riflettuto molto su quali misure aggiuntive si potrebbero adottare per lottare ancora più efficacemente contro i particolari meccanismi della cosiddetta frode "carosello".

Una soluzione potrebbe essere quella di riformare profondamente l'organizzazione del controllo dell'IVA. E' stato quindi definito un elenco di buone prassi. Gli Stati membri che hanno intrapreso questa strada hanno già ottenuto importanti successi.

¹ COM(2000) 28 def. del 28.1.2000.

² GU L 264 del 15.10.2003, p. 1.

³ Decisione 2235/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3.12.2002 (GU L 341 del 17.12.2002).

⁴ Sistema di scambio di informazioni in materia di IVA.

Una soluzione alternativa, proposta da alcune autorità nazionali, professionali o accademiche, sarebbe quella di rivedere il funzionamento stesso del sistema IVA. Esistono varie scelte possibili, ma che presentano tutte degli inconvenienti di gran lunga superiori ai vantaggi potenziali.

La relazione conclude dunque dicendo che è possibile lottare efficacemente contro la frode nell'ambito dell'attuale sistema di IVA, a condizione che si continui a rafforzare la cooperazione amministrativa e l'efficacia dei sistemi di controllo nazionali. I primi successi ottenuti da alcuni Stati membri ne sono la prova.

2. CONTESTO

La Commissione è tenuta a redigere regolarmente una relazione sul funzionamento della cooperazione amministrativa in materia di IVA.

Ad oggi, sono stati presentati tre rapporti nell'ambito dell'articolo 14 del precedente regolamento sulla cooperazione amministrativa, il regolamento 218/92/CE⁵. La prima relazione⁶ ha riguardato il sistema di scambio di informazioni in campo IVA (VIES). La seconda relazione⁷ ha preso in esame lo scambio di informazioni ai sensi del regolamento. La terza relazione è consistita in una relazione congiunta sulla cooperazione amministrativa ed il controllo, presentata ai sensi sia dell'articolo 14 del regolamento 218/92⁸ sia dell'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento 1553/89/CE⁹.

Le raccomandazioni contenute nella terza relazione hanno costituito la base delle discussioni del Consiglio nell'ambito del gruppo ad hoc sulla frode fiscale. Sulla base dei lavori di questo gruppo, il Consiglio ECOFIN ha adottato, il 5 giugno 2000, una serie di raccomandazioni rivolte alla Commissione e agli Stati membri (vedi allegato 1). Per quanto concerne l'IVA, il compito di verificare l'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio è stato affidato al Comitato Permanente per la Cooperazione Amministrativa (SCAC).

La presente relazione fornisce una sintesi del complesso delle azioni intraprese a seguito delle raccomandazioni del Consiglio e cerca di analizzare se tali azioni sono state sufficienti a far fronte al problema della frode in campo IVA. Prende, inoltre, in esame le ulteriori azioni che si dovrebbero attuare in futuro.

La relazione rientra nel quadro del programma di lavoro annunciato dalla Commissione nella sua recente comunicazione sulla strategia in materia di IVA¹⁰.

3. IL PROBLEMA DELLA FRODE NELL'ATTUALE SISTEMA IVA

3.1. L'attuale sistema IVA e le relative implicazioni in materia di controlli

Allo scopo di giungere all'eliminazione dei controlli fiscali alle frontiere interne della Comunità a partire dal 1°1.1993, il Consiglio ha deciso nel 1991 di istituire un regime

⁵ GU L 24 del 1.2.1992, pag. 1.

⁶ COM(94) 262 def. del 23.6.1994.

⁷ COM(96) 681 def. del 8.1.1997.

⁸ GU L 24 del 1°2.1992, pag. 1.

⁹ GU L 155 del 7.6.1989, pag. 9.

¹⁰ COM(2003) 614 def. del 20.10.2003.

transitorio in materia di IVA¹¹. Tale regime prevede che le operazioni intracomunitarie tra soggetti d'imposta continuino ad essere assoggettate ad IVA, alle aliquote ed alle condizioni dello Stato membro di destinazione. Per sostituire l'esenzione delle esportazioni è stata introdotta un'esenzione per la fornitura di beni destinati ad un altro Stato membro, mentre il momento impositivo della "importazione" è stato sostituito dalla "acquisizione" nello Stato membro d'arrivo dei beni. Il valore annuo delle merci che circolano all'interno della Comunità senza pagamento dell'IVA è attualmente superiore a 1 500 miliardi di euro (cui corrisponde un gettito IVA pari a 150-200 miliardi di euro).

A seguito dell'abolizione dei controlli alle frontiere, il controllo della tassazione degli scambi intracomunitari è andato ad integrarsi al controllo nazionale dell'IVA, rendendo necessario un nuovo tipo di cooperazione tra Stati membri. In particolare, è emersa la necessità che gli Stati membri ricevano informazioni da altri Stati Membri per poter controllare l'imposta, poiché non sono più in grado di ottenere informazioni sul flusso delle merci nei rispettivi territori tramite i tradizionali controlli doganali alle frontiere.

Tali informazioni, che rappresentano un contributo alle metodologie adottate dagli Stati membri per controllare l'IVA nelle transazioni intracomunitarie, vengono fornite dal VIES: una normale rete informatica che fornisce informazioni di controllo dettagliate su tutte le transazioni intracomunitarie esenti.

Oltre ai cambiamenti introdotti dal regime transitorio in materia di IVA descritto sopra, sono state introdotte particolari disposizioni in materia di tassazione dei nuovi mezzi di trasporto, delle vendite a distanza e delle vendite a persone giuridiche che non sono soggetti d'imposta. Tali regimi speciali sono stati istituiti allo scopo di mantenere il gettito d'imposta degli Stati membri tassando nel luogo di destinazione particolari forniture di merci che non rientrano nel campo delle forniture tra soggetti d'imposta. Tali regimi speciali, che non sono trattati dal VIES, richiedono anch'essi un controllo specifico. In termini generali, per garantire una corretta tassazione, è necessario che vi sia un flusso di informazioni tra gli Stati membri anche per le transazioni che riguardano questi particolari regimi.

Esistono regimi speciali anche per determinati servizi intracomunitari, in particolare i servizi che rientrano nell'Articolo 9, paragrafo 2, lettera e) della VI direttiva¹² IVA, che sono tassati nel luogo di destinazione e sono soggetti ad un meccanismo¹³ di "inversione dell'onere". Anche in questo caso, per essere assolutamente certi che il cliente nel paese di destinazione dichiara l'importo esatto dell'imposta, è necessario che vi sia un flusso di informazioni tra gli Stati membri. I dati VIES riguardano però soltanto le forniture di merci all'interno della Comunità da cui sono, quindi, escluse le suddette forniture di servizi.

¹¹ Direttiva 91/680/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1991, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica, in vista della soppressione delle frontiere fiscali, la direttiva 77/388/CEE (GU L 376 del 31. 12. 1991, pag. 1).

¹² GU L 145, del 13.6.1977, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/92/CE (GU L 260 del 11.10.2003, pag. 8).

¹³ Ciò significa che il servizio viene fatturato senza IVA e che l'imposta viene dichiarata dal cliente, come per le forniture e le acquisizioni di merci intracomunitarie.

3.2. La situazione nel campo delle frodi

3.2.1. La frode IVA è diventata una reale preoccupazione in molti Stati membri

In un tale contesto, la Commissione e gli Stati membri si sono resi conto che la cooperazione amministrativa ed i sistemi di controllo nazionali non erano ancora pienamente adeguati al nuovo scenario che si era creato nel 1993.

Benché non si sappia a quale percentuale corrispondano le frodi scoperte, e sia difficile quantificare le somme di denaro coinvolte, si tratta certamente di importi notevoli. Alcuni Stati membri hanno stimato l'ammontare di tali perdite fino ad un 10% del proprio gettito netto di IVA. Per tale motivo la frode IVA è divenuta fonte di reale preoccupazione in molti Stati membri. Oltre alla perdita di entrate fiscali, questa frode mette in pericolo il commercio legale in alcuni settori economici e distorce la concorrenza a favore degli operatori disonesti.

3.2.2. "La frode della società fittizia" rappresenta una particolare minaccia per il sistema IVA

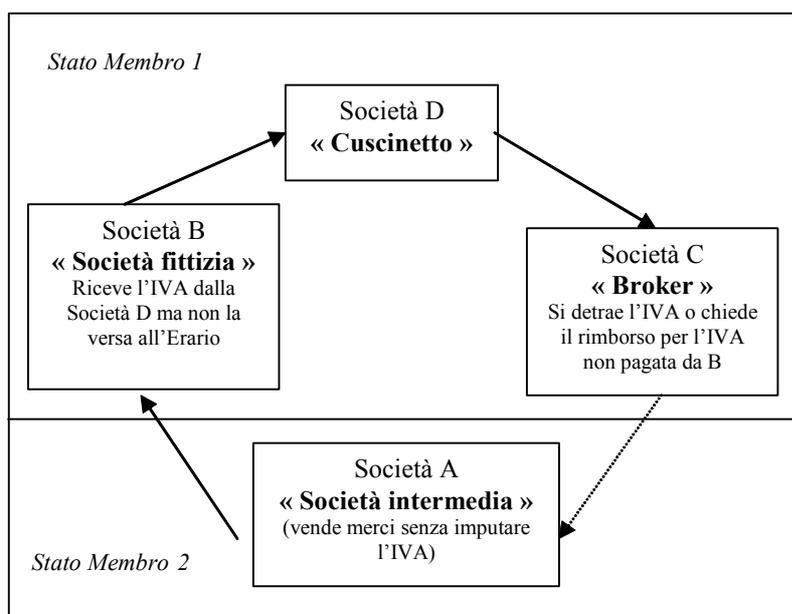
Una tipologia di frode che sembra essersi sviluppata in questi ultimi anni e che è attualmente fonte di grande preoccupazione per gli Stati membri è la frode della società fittizia negli scambi intracomunitari (la cosiddetta "frode carosello"). Si tratta di una tipologia di frode che potrebbe benissimo trarre vantaggio dal prossimo allargamento ed estendersi ai nuovi Stati membri.

Questo meccanismo di frode è un chiaro esempio di abuso dell'esenzione IVA nelle transazioni intracomunitarie.

La frode si configura nel seguente modo: una cosiddetta "società intermedia" (A) effettua una fornitura di merci intracomunitaria esente ad una "società fittizia" (B) in un altro Stato membro. La società (B) acquista le merci senza pagare l'IVA e poi effettua una fornitura nazionale ad una terza società (C), denominata "broker". La "società fittizia" incassa l'IVA sulle vendite fatte al "broker", ma non versa l'IVA all'Erario e scompare. Il "broker" (C) chiede il rimborso dell'IVA sugli acquisti effettuati presso B. Di conseguenza, la perdita finanziaria per l'Erario è pari all'IVA pagata da C a B. In seguito, la società C può dichiarare una fornitura intracomunitaria esente alla società (A) e quest'ultima può, a sua volta, effettuare una fornitura intracomunitaria esente a (B) ed il ciclo della frode si ripete, e questo spiega l'appellativo di "frode carosello".

Per sviare le indagini sull'IVA, le merci vengono spesso fornite da (B) a (C) tramite società intermediarie, denominate "società cuscinetto". Può capitare che la società cuscinetto sia all'oscuro della frode in atto, ma nella maggior parte dei casi è conscia del fatto di essere coinvolta in un tipo di transazione irregolare (data la natura insolita della transazione commerciale).

In pratica, questi tipi di frode sono strutturati in modo piuttosto complesso e coinvolgono diversi Stati membri e varie società in ciascuno Stato membro. Il meccanismo alla base della frode della società fittizia negli scambi intracomunitari può essere raffigurato come segue:



4. LE INIZIATIVE COMUNITARIE PER AFFRONTARE IL PROBLEMA DELLE FRODI IVA

La situazione delle frodi è già stata indicata come particolarmente preoccupante dalla Commissione nel gennaio del 2000, nella sua terza relazione “sull’articolo 14”, e dal Consiglio nel giugno del 2000.

La necessità di operare alcuni interventi urgenti a livello comunitario per affrontare questa situazione in materia di frode viene sottolineata sia in quella relazione della Commissione, sia nelle raccomandazioni del Consiglio del giugno del 2000. La maggior parte di tali raccomandazioni è poi sfociata in azioni concrete.

4.1. Un nuovo quadro giuridico per la cooperazione amministrativa

Nel giugno del 2001, la Commissione ha presentato una proposta¹⁴ per un nuovo regolamento volto a rafforzare la cooperazione tra le autorità fiscali degli Stati membri al fine di combattere le frodi IVA. Il Consiglio ha adottato la proposta l’8 ottobre 2003 e, il 1 gennaio 2004 è entrato in vigore il nuovo regolamento (1798/2003) sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA.

Questo regolamento istituisce un quadro giuridico unico che fonde insieme il dispositivo giuridico del regolamento (CEE) n. 218/92 e le disposizioni della direttiva 77/799/CEE¹⁵ in materia di IVA. Il nuovo regolamento ha migliorato notevolmente il quadro giuridico in cui si muove la cooperazione amministrativa ed è così divenuto uno strumento fondamentale nella lotta contro le frodi IVA.

4.1.1. Regole più efficaci

Il nuovo regolamento fissa regole chiare e vincolanti volte ad agevolare lo scambio di informazioni. Ad esempio, esistono ora delle regole chiare e vincolanti sulle modalità di

¹⁴ COM(2001) 294 def. del 18.6.2001.

¹⁵ GU L 336 del 27.12.1977, pag. 15.

formulazione delle richieste di informazioni e sulle modalità ed i tempi di fornitura della risposta oltre che sulle modalità di gestione degli scambi di informazioni con paesi terzi.

Stabilisce anche nuove regole che consentono agli Stati membri di andare oltre il mero scambio di informazioni. Ad esempio, un'amministrazione fiscale può ora chiedere ad un'altra amministrazione fiscale di notificare, a suo nome, una decisione ad un proprio soggetto d'imposta che risiede nel territorio di tale altro Stato membro. Inoltre, è possibile richiedere espressamente un accertamento o perfino chiedere se è possibile inviare un proprio controllore fiscale nell'altro Stato membro perché partecipi all'accertamento.

Questi nuovi strumenti si riveleranno molto utili nei casi in cui un soggetto d'imposta non risiede nel territorio dello Stato e non ha alcun rappresentante fiscale in tale Stato, oppure nei casi in cui una società conserva tutti i propri documenti contabili in un altro Stato.

La possibilità di richiedere una specifica indagine amministrativa è uno strumento molto utile anche per far fronte al "carosello fiscale", poiché consente agli Stati membri di chiedere ad altri Stati membri di verificare l'autenticità del soggetto d'imposta (indirizzo, attività, beni patrimoniali, identità dei direttori ecc.) o di raccogliere maggiori prove su presunte transazioni irregolari.

4.1.2. Maggiori contatti diretti

Il nuovo regolamento prevede inoltre contatti diretti tra i funzionari delle imposte di diversi Stati membri, che evitano così di dover passare sempre attraverso gli uffici centrali di collegamento (CLO). In tal modo, si potrà cooperare in modo più veloce ed efficace. La Commissione ritiene che la comunicazione diretta tra gli uffici preposti agli accertamenti o tra le unità antifrode rappresenti il metodo più efficace per accelerare lo scambio di informazioni.

I CLO continueranno ad avere la responsabilità della gestione della cooperazione amministrativa. Tuttavia, tutte le amministrazioni fiscali hanno ora la facoltà di nominare anche altri dipartimenti di collegamento o dei funzionari competenti che possono scambiarsi direttamente le informazioni. Può trattarsi di servizi regionali (come le unità antifrode) oppure singoli funzionari delle imposte che partecipano a controlli multilaterali.

Va notato che gli scambi diretti di informazioni hanno già operato con successo in campi circoscritti, specialmente tra uffici locali nelle zone di confine in virtù di accordi bilaterali.

Tutti gli Stati membri possono ora sfruttare pienamente le possibilità offerte dal nuovo regolamento in questo campo, al fine di facilitare gli scambi diretti di informazioni sia tra uffici locali sia tra uffici nazionali antifrode per i quali il rapido accesso alle informazioni provenienti da altri Stati membri costituisce una condizione essenziale per poter combattere efficacemente la frode intracomunitaria.

4.1.3. Maggiori scambi di informazioni

Finora lo scambio di informazioni tra Stati membri è stato insufficiente poiché, al di fuori dell'ambito VIES, sono stati pochi gli altri scambi spontanei o automatici di informazioni. Ciò è stato essenzialmente dovuto ad un'assenza di processi decisionali a livello comunitario volti ad istituire questo scambio di dati. Di conseguenza, si è dovuto procedere, in questo campo, alla stipula di accordi bilaterali. Questo metodo ha dimostrato, però, di non essere molto efficace; inoltre le amministrazioni fiscali si sono trovate con il gravoso compito di dover gestire accordi diversi, ciascuno con le proprie regole.

L'unica eccezione è stata l'accordo multilaterale sui nuovi mezzi di trasporto, che è stato firmato il 27 novembre 2002 da 14 Stati membri. L'accordo è stato negoziato nell'ambito dello SCAC ma fuori dalla procedura formale dei comitati.

Il nuovo regolamento si prefigge dunque di intensificare gli scambi spontanei di informazioni tra amministrazioni al fine di combattere con maggiore efficacia le frodi. Le nuove disposizioni prevedono l'obbligo per gli Stati membri di scambiarsi informazioni in tutti casi in cui questo possa aiutare altri Stati membri a scoprire e combattere le frodi IVA. Le esatte categorie di informazioni e le modalità secondo cui ogni Stato membro dovrà gestire tali scambi saranno presto fissate in un regolamento attuativo.

Uno dei principali ambiti oggetto dello scambio di informazioni sarà quello della frode tramite società fittizie per la quale il nuovo regolamento rende obbligatorio lo scambio di talune informazioni. Ciò contribuirà a rendere più facile l'individuazione delle frodi tramite società fittizie e a impedire la registrazione di società probabilmente dedite a siffatte attività fraudolente.

4.2. Il programma Fiscalis 2003-2007

Anche se il nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa era una condizione essenziale per poter migliorare la cooperazione tra Stati membri nella lotta contro le frodi IVA, era nel contempo necessario accompagnare quest'iniziativa legislativa con misure concrete volte ad incrementare la cooperazione tra amministrazioni e funzionari delle imposte.

Il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno quindi adottato il programma Fiscalis 2003-2007 allo scopo di migliorare la cooperazione quotidiana tra funzionari. Questo programma fornisce finanziamenti per l'organizzazione di seminari per funzionari delle imposte, di scambi e visite di studio in altri paesi partecipanti¹⁶, di controlli multilaterali¹⁷ e di gruppi di progetto in cui i funzionari di diversi paesi possono lavorare insieme su temi specifici. Il programma prevede anche stanziamenti per i sistemi informatici nel settore delle imposte (soprattutto per il VIES).

Il programma Fiscalis, che è la continuazione di un precedente programma ma fortemente incentrato sulla preparazione dell'allargamento, ha una dotazione finanziaria di 44 milioni di euro per un periodo di cinque anni (fatti salvi ulteriori stanziamenti nel contesto dell'allargamento). Uno dei suoi principali obiettivi è quello di fare sì che i paesi in via di adesione possano adottare al più presto il medesimo livello di cooperazione e raggiungere lo stesso grado di efficienza nei controlli degli attuali Stati membri.

Al fine di poter vincere questa sfida, la Commissione ha già organizzato o previsto nell'ambito del programma Fiscalis 2003-2007, una serie di azioni specifiche per tali paesi. Per loro sono stati organizzati alcuni seminari di formazione intensiva in settori quali l'analisi dei rischi, le verifiche informatiche e la frode carosello.

¹⁶ I paesi partecipanti sono gli Stati membri, i paesi in via di adesione ed i paesi candidati.

¹⁷ Un controllo multilaterale è un controllo simultaneo, fatto da due o più Stati membri, sulla posizione fiscale di uno o più soggetti d'imposta che sono di interesse comune o complementare.

4.3. La futura iniziativa comunitaria: VIES II

Nel medio periodo, verranno adottate altre iniziative per migliorare la cooperazione tra Stati membri nella lotta contro le frodi IVA. In particolare, la Commissione sta prendendo attualmente in considerazione l'ipotesi di una revisione del VIES e del suo ampliamento al settore dei servizi, poiché questo aiuterebbe a rafforzare i controlli degli Stati membri.

Quando nel 1993 è stato creato il VIES, il sistema era pensato per durare quattro anni, ossia per la durata che, inizialmente, si pensava avrebbe avuto il regime transitorio in materia di IVA. Invece, esso è in vigore da molti più anni. Benché il sistema sia riuscito a fornire informazioni di controllo sul grosso degli scambi intracomunitari, i suoi limiti stanno diventando sempre più evidenti.

Dal 1993, il ricorso al VIES da parte degli Stati membri è aumentato in modo considerevole. Ad esempio, attualmente gli Stati membri presentano circa 15 milioni di richieste di informazioni specifiche l'anno nell'ambito del VIES e la convalida dei numeri di partita IVA via internet ammonta attualmente a oltre 3 milioni di convalide al mese, incluso il VIES in rete.

Tuttavia, dal 1992 ad oggi, sono stati apportati pochi miglioramenti salienti di natura tecnica o funzionale. Le eccezioni sono: l'introduzione dello scambio elettronico di moduli tra i CLO e lo scambio di informazioni relative a servizi forniti per via elettronica da soggetti di imposta non residenti nella Comunità. Si è lavorato anche al miglioramento dell'accesso diretto degli Stati membri alle reciproche banche dati e ad una maggiore celerità della trasmissione dei dati. La tecnologia adottata, che nel 1992 era estremamente moderna, è diventata ormai sorpassata.

Inoltre, il VIES ha dimostrato di non essere uno strumento adeguato nella lotta contro le frodi carosello, non tanto per la lentezza del sistema in sé, ma piuttosto per il tempo che occorre prima che l'informazione sugli acquisti intracomunitari venga messa a disposizione degli Stati membri. Normalmente, passano almeno tre mesi dalla data della transazione alla data di trasmissione dei dati, ed un tale lasso di tempo è spesso superiore a quello necessario ad una "società fittizia" per sparire.

Un altro problema evidenziato dagli Stati membri fin dal 1993, è quello dell'incompletezza dei dati VIES. La qualità dei dati inviati al VIES dipende dalla completezza e correttezza delle dichiarazioni presentate dai soggetti d'imposta ed il sistema di sanzioni per l'inottemperanza a tali obblighi spesso non è sufficientemente efficace. Poiché i soggetti d'imposta hanno ora il diritto di presentare le dichiarazioni riepilogative per via elettronica¹⁸, si prevede che sempre più operatori opteranno per la presentazione elettronica di tali dichiarazioni, aumentando così la qualità dei dati scambiati. Si potrebbe, comunque, fare di più nel campo dell'automatizzazione dell'invio dei dati contabili dei soggetti d'imposta; in tal modo si otterrebbe il duplice effetto di ridurre la quantità di obblighi che gravano sui contribuenti e, nel contempo, di aumentare la qualità dei dati.

Per tutti questi motivi, la Commissione ha deciso che è giunto il momento di rivedere in chiave più moderna il VIES per quanto concerne le modalità con cui i dati vengono raccolti, resi disponibili ed utilizzati. Invece di estenderlo semplicemente anche al settore dei servizi, come suggerito dal gruppo di lavoro ad hoc del Consiglio sulle frodi fiscali, la Commissione

¹⁸ Vedi articolo 22, paragrafo 6, lettera b) della sesta direttiva IVA.

ritiene che sarebbe meglio sostituire l'attuale VIES con un sistema più flessibile, più potente e più moderno, capace di produrre dati più precisi ed in modo più veloce.

La Commissione realizzerà, quindi, quest'anno uno studio di fattibilità con l'intento di creare un nuovo VIES entro il periodo di durata del programma Fiscalis 2003-2007. Questo nuovo sistema dovrebbe consentire uno scambio di informazioni sulle transazioni intracomunitarie più veloce ed efficace e con un costo minore per i contribuenti.

4.4. La futura iniziativa comunitaria sull'assistenza reciproca nell'ambito della lotta antifrode

L'assistenza reciproca e coordinata in campo amministrativo e lo scambio di informazioni (anche tra Stati membri e la Commissione) costituiscono elementi importanti della lotta antifrode. Di conseguenza, la Commissione sta attualmente preparando una proposta di regolamento sulla reciproca assistenza amministrativa ai fini della tutela degli interessi finanziari della Comunità contro le frodi ed altre attività illecite. L'iniziativa riguarderà le frodi IVA, il riciclaggio dei proventi delle frodi alla CE, le frodi ai Fondi strutturali ed altre frodi non ancora oggetto del diritto comunitario derivato.

Nell'ambito dei reati finanziari, l'iniziativa si prefigge di utilizzare ai fini della tutela degli interessi finanziari della Comunità le informazioni acquisite grazie a dispositivi contro il riciclaggio di denaro a titolo degli strumenti giuridici del primo e terzo pilastro. Ciò significa in particolare individuare la frode alla CE tramite le informazioni su operazioni finanziarie sospette.

La nuova iniziativa è complementare rispetto alla normativa vigente, in particolare il regolamento 515/97¹⁹ relativo alla mutua assistenza in materia doganale e agricola, nonché il regolamento 1798/3003 relativo alla cooperazione amministrativa in materia d'imposta sul valore aggiunto.

5. I CAMBIAMENTI AVVENUTI A LIVELLO NAZIONALE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO

Oltre alle tante iniziative intraprese a livello comunitario, bisogna constatare che anche gli Stati membri hanno compiuto dei notevoli passi avanti in materia di controllo dell'IVA e che molte raccomandazioni formulate dal Consiglio nel giugno del 2000 sono state seguite. La maggior parte delle azioni nazionali è stata coordinata a livello comunitario nell'ambito dell'attività di controllo del comitato SCAC.

Rimangono però da fare ancora alcune riforme o alcuni progressi per giungere ad una cooperazione ottimale degli Stati membri nella loro comune lotta antifrode.

5.1. Sono stati compiuti notevoli progressi

5.1.1. Un uso più intenso dei meccanismi di cooperazione amministrativa

Gli Stati membri usano con sempre maggiore intensità i meccanismi della cooperazione amministrativa. Per quanto concerne gli scambi su richiesta, le statistiche tenute dallo SCAC (vedi grafico dell'allegato 2) mostrano che il ricorso all'assistenza reciproca è sensibilmente

¹⁹ GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1.

aumentato, sia che si tratti dell'articolo 2 della direttiva 77/799/CE che dell'articolo 5 del regolamento 218/92/CE. Si è potuto rilevare, inoltre, un incremento del numero totale di richieste del 18 % nel 2000 rispetto al 1999 e del 29 % nel 2001 rispetto al 2000. Il 2002 mostra, invece, una stabilizzazione di tali numeri.

Questi passi avanti sono dovuti, da un lato, ad una maggiore sensibilizzazione degli Stati membri rispetto l'importanza dell'assistenza reciproca in materia di controllo dell'IVA, ma anche al bisogno crescente di utilizzare l'assistenza reciproca per lottare contro le frodi di dimensioni europee.

E' necessario allora continuare a lavorare in tal senso per fare dell'assistenza reciproca uno strumento quotidiano del controllo fiscale. A tal fine occorre che a tutti i livelli delle amministrazioni fiscali si diffonda una vera e propria cultura comunitaria. Restano, quindi, sforzi consistenti da fare per sensibilizzare gli addetti ai controlli circa l'importanza dell'assistenza reciproca nel controllo dell'imposta sul valore aggiunto ed altri importanti sforzi restano ancora da compiere a livello di formazione dei funzionari nazionali in materia di diritto fiscale comunitario e di prassi e regolamenti degli altri Stati membri. E' auspicabile inoltre che la maggioranza di questi funzionari conosca bene almeno una seconda lingua comunitaria, il che comporta sia una riforma dei metodi di assunzione sia un impegno maggiore in termini di formazione. Bisognerà dunque sfruttare al massimo gli strumenti del nuovo programma Fiscalis 2003-2007.

5.1.2. Un controllo più efficace e più moderno

Bisogna rilevare anche che gli Stati membri hanno avviato una forte modernizzazione dei rispettivi metodi di controllo.

Su due aree, in particolare, si è fortemente concentrata la loro attenzione: l'attuazione di sistemi nazionali d'analisi dei rischi e lo sviluppo di verifiche informatizzate.

5.1.2.1. L'analisi dei rischi

L'analisi dei rischi è un metodo volto a selezionare le imprese ed i settori in modo che siano oggetto di controllo in funzione del loro "rischio" potenziale. In un contesto di scarse risorse, un sistema di questo tipo è fondamentale ai fini del rafforzamento dell'efficacia del controllo. Questo sistema consente, ad esempio, di utilizzare con discernimento i tanti dati ricevuti da VIES.

Tutti gli Stati membri hanno infatti integrato nell'organizzazione del controllo dell'imposta un sistema di analisi dei rischi. Alcuni Stati membri hanno sviluppato anche degli appositi sistemi per l'iscrizione o il rimborso dell'IVA. Questi sistemi permettono di ridurre fortemente il periodo d'attesa imposto alla maggior parte dei soggetti d'imposta per l'ottenimento del numero di partita IVA o per il rimborso di imposte. Consentono, nel contempo, di concentrare le proprie azioni di controllo sui soggetti ed i settori a rischio.

La Commissione ha sempre sostenuto tali sviluppi, organizzando diversi seminari e finanziando, grazie al programma Fiscalis, numerosi scambi di funzionari. Essa ha inoltre individuato, in collaborazione con gli Stati membri, alcune buone prassi e ha elaborato una comune metodologia di identificazione degli indicatori di rischio, al fine di aiutare gli Stati membri a costruire il proprio sistema. La Commissione continuerà a sostenere tali sforzi nell'ambito di un nuovo gruppo di progetto sulla "gestione dei rischi".

5.1.2.2. La verifica informatizzata

La verifica informatizzata è una risposta necessaria all'adozione sempre più frequente, da parte delle imprese, di mezzi elettronici di trasmissione e di conservazione dei dati contabili (ordini, bolle di consegna, fatture, libri contabili ecc.).

Una simile modernizzazione dei controlli richiede sia una modifica della legislazione per consentire l'utilizzo di file informatici a scopi di controllo (negli Stati membri in cui questo non è ancora stato fatto) sia un notevole impegno in termini di acquisto dell'hardware e del software necessari e di formazione del personale alle nuove tecnologie.

La Commissione ha elaborato, in collaborazione con gli Stati membri, delle raccomandazioni al fine di procedere alla modernizzazione dei metodi di controllo. I lavori compiuti di recente dallo SCAC sono espressamente volti ad aiutare gli Stati membri in questo senso, fornendo loro delle linee guida.

Tutti questi sforzi sembrano aver dato i loro frutti poiché la maggior parte degli Stati membri rivolge ormai un'attenzione speciale allo sviluppo delle proprie capacità in materia di verifiche informatizzate. Alcuni Stati membri stanno inoltre elaborando degli strumenti di ricerca specifici e particolarmente innovativi nel campo del controllo del commercio elettronico.

Taluni di essi, tuttavia, come molti paesi aderenti, non possiedono ancora alcuna capacità di verifica informatizzata. Per tale motivo, l'impegno delle Comunità in questo campo continuerà anche nell'ambito del nuovo programma Fiscalis 2003-2007, tanto più che l'importanza dell'informatica nella contabilità e nella fatturazione dell'IVA non potrà che aumentare in futuro, dato il ritmo di crescita del commercio elettronico. L'adozione, il 20 dicembre 2001, della direttiva 2001/115/CE²⁰ volta a rendere possibile la fatturazione elettronica transfrontaliera secondo modalità armonizzate non fa che rendere tale necessità ancora più urgente.

5.2. Ma restano da compiere ancora alcuni passi avanti

5.2.1. Un coordinamento ancora insufficiente dei piani di controllo nazionali

Se, da un lato, gli Stati membri sembrano cominciare a fare dell'assistenza reciproca uno strumento quotidiano del controllo fiscale, non si può negare che resta ancora da creare un vero e proprio coordinamento delle politiche di controllo.

Uno degli strumenti principali di questo coordinamento è, infatti, l'organizzazione di controlli multilaterali, ossia di controlli coordinati sulla posizione fiscale di uno o più contribuenti che sono oggetto di comune interesse.

Da questo punto di vista, la Commissione non può fare a meno di esprimere la propria preoccupazione per il calo del numero di tali controlli (peraltro già assai esiguo), e questo malgrado il fatto che siano finanziati con la dotazione del programma Fiscalis. Nel 2003 sono stati organizzati soltanto 3 controlli, 4 nel 2002 e 8 nel 2001, nell'intera Unione europea (rispetto ai 15 del 2000, un numero comunque assai basso se paragonato al numero di imprese - 1.500.000 - che svolgono un'attività intracomunitaria).

²⁰ GU L 15 del 17.1.2002, pag. 24.

Questa nettissima tendenza decrescente è particolarmente allarmante ed è senz'altro legata alle difficoltà relative all'organizzazione pratica di tali controlli. L'adozione del nuovo programma Fiscalis 2003-2007 e del nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA hanno contribuito comunque a ridurre tali difficoltà grazie ad un finanziamento più rapido e a regole d'organizzazione più flessibili, permettendo così di fare ricorso con maggiore frequenza a questi controlli, ad esempio nella lotta contro la frode carosello.

La scarsa attività in questo ambito si deve certamente anche alla scarsa priorità che le amministrazioni fiscali attribuiscono a questo tipo di controlli, poiché mobilitano grosse risorse e richiedono risorse umane che conoscano bene più lingue.

Essa dipende infine dal fatto che non si tiene conto dei controlli multilaterali fin dalla fase di elaborazione dei piani di controllo nazionali.

5.2.2. Alcuni ostacoli giuridici intralciano ancora una cooperazione amministrativa efficace

Un uso efficace dell'assistenza reciproca nella lotta contro le frodi presuppone anche che tale assistenza non sia ostacolata da legislazioni nazionali che frenino, blocchino o rendano meno efficace lo scambio di informazioni. E' per tale motivo che il Consiglio aveva individuato taluni ostacoli specifici e chiesto che venissero eliminati.

Molti di essi sono ormai stati rimossi grazie all'adozione del nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA. Il regolamento non prevede più, in particolare, la notifica preventiva al soggetto d'imposta in caso di scambio di informazioni, una procedura che veniva considerata particolarmente dannosa in caso di frode.

Restano tuttavia ancora alcuni ostacoli, in particolare in materia di legislazione sulla riservatezza dei dati. Alcuni Stati membri non hanno, in realtà, la possibilità di accedere a certe informazioni per ragioni giuridiche. In tal caso, queste informazioni non possono essere trasmesse nemmeno alle altre amministrazioni fiscali che ne abbiano eventualmente bisogno. Questo continua a rappresentare un grosso ostacolo ad una cooperazione amministrativa efficace nella lotta contro le frodi, un ostacolo che deve essere rimosso dagli Stati membri interessati. Un altro ostacolo è rappresentato dal fatto che nella maggior parte degli Stati membri non sia possibile adire le vie legali nei confronti di un debitore le cui azioni fraudolente rechino pregiudizio esclusivamente al gettito fiscale di un altro Stato membro. Si tratta di un ostacolo particolarmente grave nel quadro della lotta contro la frode carosello. Per tale motivo e al fine di risolvere l'attuale problema, la Commissione sta programmando la presentazione entro l'inizio del 2005 di una proposta di decisione quadro nell'ambito del terzo pilastro, che dovrà essere successivamente recepita dalle legislazioni nazionali.

5.2.3. Una scarsità di risorse sempre più preoccupante per far fronte alle nuove sfide

Rendere l'assistenza reciproca uno strumento quotidiano del controllo fiscale presuppone lo stanziamento dei mezzi necessari per rispondere alle crescenti richieste di assistenza.

Alcuni Stati membri si sono effettivamente impegnati a dotare i CLO di risorse supplementari ma, dalle statistiche tenute dallo SCAC sugli scambi di informazioni (vedi tabella dell'allegato 3), sembra che ciò non sia affatto sufficiente. Il numero di risposte fuori termine è, infatti, ancora troppo elevato e non fa che aumentare. Si è registrato un aumento del numero totale di risposte non fornite entro i termini del 27 % nel 2000 (rispetto al 1999), del 24 % nel

2001 (rispetto al 2000) e del 17 % nel 2002 (rispetto al 2001). Se si confrontano questi dati con il numero di domande d'assistenza annuali, si può vedere che corrispondono ad oltre la metà di tali domande.

Il sensibile aumento, in questi ultimi anni, del numero di richieste d'assistenza reciproca rischia di portare ad una congestione del sistema, a livello di servizi responsabili dell'assistenza (ossia i CLO) o a livello di servizi di controllo che lavorano per l'assistenza reciproca. Questa crescita è, peraltro, destinata ad aumentare nei prossimi anni, per effetto dell'entrata in vigore del nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa e dell'allargamento dell'Unione Europea a 25 Stati membri nel 2004.

E' quindi assolutamente necessario, per accompagnare questa evoluzione, che tutti gli Stati membri dedichino maggiori risorse umane all'assistenza reciproca (nei CLO, nei nuovi servizi decentrati d'assistenza reciproca e nei servizi di controllo che lavorano per l'assistenza reciproca).

6. LE INIZIATIVE ULTERIORI DA ADOTTARE PER RISPONDERE AL PARTICOLARE PROBLEMA DELLA FRODE DELLA “SOCIETÀ FITTIZIA”

6.1. Adeguamento del sistema di controllo delle frodi della “società fittizia”

Oltre ai risultati già ottenuti a livello comunitario e nazionale in risposta alle raccomandazioni del Consiglio, sono state adottate ulteriori iniziative per trovare soluzioni idonee al particolare problema della frode della “società fittizia”.

La Commissione, insieme agli Stati membri, ha esaminato approfonditamente le frodi IVA nel commercio intracomunitario e ha identificato le diverse misure adottate a livello nazionale che hanno dato i risultati migliori nella lotta contro la “frode della società fittizia”. Queste “buone prassi” si basano su un uso migliore e più veloce dell'assistenza reciproca e sull'adeguamento dei sistemi di controllo nazionali al fine di far cessare queste frodi. Mentre il primo aspetto è già stato affrontato nelle raccomandazioni del Consiglio e nel nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa, il secondo aspetto richiede uno sforzo ulteriore da parte dei singoli Stati membri. Si forniscono di seguito alcuni esempi dei tipi di “buone prassi” che sono stati individuati.

6.1.1. Misure per impedire l'ingresso delle “società fittizie” nel sistema IVA

In primo luogo è importante fare tutto il possibile per impedire che le società fittizie abbiano accesso al sistema IVA e, per riuscirci, è necessario che le amministrazioni fiscali identifichino le società che chiedono l'iscrizione IVA al solo scopo di realizzare operazioni fraudolente. Una tale identificazione presuppone un migliore controllo al momento dell'iscrizione degli operatori commerciali potenzialmente sospetti, che è normalmente accompagnato da una serie di misure che consentono all'amministrazione fiscale di imporre garanzie finanziarie, dichiarazioni IVA mensili o programmi di ispezione speciali sui nuovi operatori sospetti.

6.1.2. Tecniche di controllo per individuare le “società fittizie”

Malgrado queste misure preventive, gli operatori sospetti possono comunque sfuggire ai controlli al momento dell'iscrizione. È necessario pertanto istituire anche degli appositi sistemi di intelligence e di valutazione dei rischi al fine riuscire ad individuare, fin da subito, le società potenzialmente fittizie. La valutazione principale dei rischi, quale l'analisi delle

dichiarazioni IVA e le incongruenze rilevate nel VIES, dovrebbe essere completata da operazioni di intelligence che forniscano informazioni “in tempo reale” ottenute, ad esempio, grazie alla cooperazione amministrativa.

6.1.3. Misure per fare cessare la frode della “società fittizia” individuata

Affinché le strategie di lotta contro la frode della “società fittizia” abbiano successo è necessario che l’individuazione precoce della potenziale frode sia accompagnata dalla sospensione dei rimborsi IVA all’acquirente, in attesa dei risultati di ulteriori indagini. Per tale motivo, alcuni Stati membri hanno adeguato la loro legislazione e le procedure amministrative in materia di rimborsi IVA.

Inoltre, si dovrebbero cancellare immediatamente i numeri di partita IVA delle società fittizie che simulano attività economiche, per impedire che continuino ad acquistare beni senza pagare l’IVA, facendo così cessare il meccanismo della frode.

6.1.4. Recupero dell’IVA in caso di individuazione della frode della “società fittizia”

Una volta fatto cessare il meccanismo della frode, si deve fare il possibile per recuperare l’IVA non pagata. Poiché non vi sono possibilità reali di recuperare l’IVA dalla società fittizia, una metodologia efficace è quella di rifiutare la detrazione o l’esenzione IVA alle altre parti coinvolte nella frode.

Per alleggerire l’onere della prova nei meccanismi di frode complessi, alcuni Stati membri hanno rafforzato di recente la loro legislazione antifrode introducendo la “responsabilità in solido” in campo fiscale. L’applicazione di questo tipo di responsabilità comporta che, se un soggetto d’imposta sapeva o avrebbe dovuto sapere delle attività fraudolente dell’altro contraente, esso sia responsabile del pagamento dell’IVA dovuta dal contraente. In alcuni Stati membri, l’introduzione della responsabilità in solido ha avuto un chiaro effetto deterrente e sembra essere efficace. Questa misura trova il suo fondamento giuridico nell’articolo 21 della direttiva 77/388/CEE, a condizione che venga rispettato il principio della proporzionalità.

6.1.5. L’istituzione di unità antifrode

Oltre a queste misure, è importante adeguare anche l’organizzazione stessa dell’amministrazione fiscale, perché possa essere in grado di individuare e combattere rapidamente ed efficacemente questi tipi di frode internazionale. La particolare e complessa natura della frode della “società fittizia” richiede la creazione di unità di intelligence e antifrode specializzate, che abbiano responsabilità sufficienti a consentire loro di intervenire in modo veloce ed efficace a tutti i livelli. Queste unità dovrebbero disporre dei poteri necessari per uno scambio di informazioni veloce con i loro omologhi negli altri Stati membri.

6.2. Oppure adeguamento dello stesso sistema IVA

6.2.1. Le varie proposte

Autorità nazionali, rappresentanti dell’industria ed esponenti del mondo accademico di diversi Stati membri hanno studiato varie possibilità di modificare sostanzialmente il funzionamento del regime IVA per risolvere il problema della frode carosello. Alcuni suggerimenti sono intesi a non associare più le transazioni su cui si paga l’IVA a quelle per cui non la si paga, e puntano a garantire che, alle transazioni all’interno di uno Stato membro e a quelle

intracomunitarie venga concesso pari trattamento in tutta l'UE. Questo si può ottenere tramite l'imposizione dell'effettivo pagamento dell'IVA nelle transazioni intracomunitarie tra aziende ("business-to-business") oppure tramite la sospensione del pagamento dell'IVA nelle transazioni nazionali tra aziende.

Altre soluzioni si concentrano sul fatto che la frode carousel è possibile soltanto perché i soggetti d'imposta possono recuperare l'IVA senza che il rimborso sia subordinato al versamento dell'imposta all'Erario da parte della società fittizia.

6.2.1.1. Sospensione del pagamento dell'IVA su tutte le transazioni nazionali tra aziende.

Le perdite finanziarie causate dalla frode carousel sono dovute al mancato pagamento dell'IVA da parte della società fittizia, IVA che è stata totalmente portata in detrazione o rimborsata ad un altro operatore. Di conseguenza, la sospensione del pagamento dell'IVA in tutte le transazioni tra aziende offre alcuni vantaggi nel caso della lotta contro le frodi carousel perché, in tal modo, non vi sarebbe più alcuna detrazione o alcun rimborso.

Per ottenere la sospensione del pagamento dell'IVA si potrebbero rendere esenti le transazioni tra aziende, oppure applicare un meccanismo di inversione dell'onere per cui il cliente applica l'imposta e, nel contempo, la detrae dagli incassi andando a compensare l'imposta a debito. Tuttavia, tutti questi suggerimenti presentano numerosi aspetti negativi.

Innanzitutto, è discutibile l'efficacia di una tale misura nel contesto della lotta contro le frodi. I regimi di sospensione minano uno dei principi fondamentali dell'IVA, ossia il meccanismo del pagamento frazionato volto ad assicurare che il sistema impositivo si autodisciplini e suddivida chiaramente le responsabilità tra l'acquirente ed il venditore. In un regime di sospensione, l'intero onere della riscossione dell'imposta ricade sul dettagliante, generando così nuove possibilità di rischio di frode e di elusione. Le società possono diventare fittizie nelle transazioni tra azienda e consumatore come nelle transazioni tra aziende, le forniture ai consumatori finali possono essere dichiarate in modo fraudolento come transazioni tra aziende e la possibilità complessiva di comperare a prezzi netti potrebbe favorire l'ulteriore diffusione dell'economia sommersa (in cui le vendite verrebbero semplicemente sopresse).

In secondo luogo, le amministrazioni fiscali avrebbero bisogno di disporre di risorse decisamente maggiori in termini di personale e tecnologie. Tutte le transazioni tra aziende dovrebbero, infatti, essere registrate e sottoposte a controlli incrociati. Inoltre, si dovrebbe rafforzare anche il controllo delle transazioni tra aziende e consumatori perché l'intero onere della riscossione dell'imposta andrebbe a ricadere sull'operatore al dettaglio.

In terzo luogo, gli operatori verrebbero gravati di oneri amministrativi decisamente maggiori. Come nell'attuale sistema delle transazioni intracomunitarie, tutte le transazioni nazionali dovrebbero essere dichiarate alle autorità e gli operatori dovrebbero controllare la posizione IVA dei loro clienti.

6.2.1.2. Sospensione del pagamento dell'IVA su alcune transazioni nazionali tra aziende.

In teoria, il regime della sospensione potrebbe essere limitato a determinate categorie di operatori o di forniture. Alcune amministrazioni fiscali hanno suggerito di applicare il meccanismo dell'inversione dell'onere ad alcuni settori, oppure di avere dei regimi di sospensione facoltativi. Tuttavia, oltre agli inconvenienti sopraccitati, questo farebbe coesistere transazioni nazionali tra aziende con pagamento e senza pagamento dell'IVA, creando così le condizioni potenziali per l'ideazione di frodi carousel puramente nazionali,

grazie all'associazione di transazioni nazionali normali, in cui i fornitori imputano l'IVA ai loro clienti, e transazioni nazionali che sono soggette al regime della sospensione.

6.2.1.3. Il pagamento effettivo dell'IVA su tutte le transazioni intracomunitarie.

Un'altra possibilità potrebbe essere quella di imputare l'IVA su tutte le transazioni intracomunitarie. In tal modo si andrebbe a ripristinare il meccanismo dei pagamenti frazionati, che assicura una certa autodisciplina del sistema d'imposizione. Se l'IVA fosse pagata su tutte le transazioni in entrata ed in uscita, sarebbe in gioco soltanto la differenza tra l'IVA incassata e l'IVA pagata ed i rischi finanziari della frode della società fittizia sarebbero alquanto minori. Si eliminerebbero così le scappatoie dell'attuale sistema che provocano le frodi delle società fittizie. Ed è proprio questo il tipo di sistema che la Commissione ha sempre considerato come il sistema IVA definitivo ideale per il mercato interno (il cosiddetto "regime fondato sull'origine").

L'imposizione dell'effettivo pagamento dell'IVA su tutte le transazioni intracomunitarie tra aziende avverrebbe, idealmente, secondo le aliquote applicate nello Stato membro d'origine.

Dovrebbe comunque esserci un sistema di redistribuzione del gettito dal paese d'origine al paese di destinazione. Un tale regime richiederebbe inoltre un'armonizzazione assai superiore rispetto al livello attualmente esistente. Le aliquote, ad esempio, dovrebbero diventare molto più simili l'una all'altra. Nel breve termine non è possibile raggiungere questo livello di armonizzazione a causa dei diversi regimi nazionali negli Stati membri e dell'importanza che la maggiore parte degli Stati membri, per non dire tutti, attribuiscono alla loro sovranità per quanto concerne la fissazione delle aliquote fiscali.

Questo sistema potrebbe funzionare anche applicando l'aliquota dello Stato membro di destinazione, ma sarebbe in un certo qual modo più gravoso per gli operatori poiché l'attuale sistema di esenzione verrebbe sostituito dall'applicazione dell'IVA secondo un'aliquota che sarebbe diversa per ogni acquirente. Tutti gli operatori intracomunitari avrebbero così bisogno di conoscere l'aliquota applicabile sui loro prodotti o servizi in tutti gli Stati membri.

6.2.1.4. L'effettivo pagamento dell'IVA su alcune transazioni intracomunitarie.

Nella maggior parte dei casi, la frode carosello riguarda beni di valore elevato e facili da trasportare, quali componenti per computer e telefoni cellulari²¹. In teoria, l'effettivo pagamento dell'IVA sulle transazioni intracomunitarie potrebbe essere limitato a quei particolari settori economici. L'imposizione dell'IVA sulle transazioni intracomunitarie eliminerebbe certamente le frodi delle società fittizie che usano merci ad alto rischio. Tuttavia, si presenterebbero le stesse problematiche di distribuzione del gettito e di armonizzazione fiscale del sistema integrale fondato sull'origine. Inoltre, potrebbero essere utilizzati altri tipi di merci quali auto, prodotti tessili, schede telefoniche, alimenti, bibite, prodotti metallici, alcolici, benzina, ecc. Quindi, pur risolvendo il problema della frode nei settori più vulnerabili, questa potrebbe, almeno in parte, venire poi trasferita ad altri settori.

6.2.1.5. Legare la detrazione IVA al pagamento della tassa o al suo versamento all'Erario da parte del fornitore.

La frode della società fittizia è possibile soltanto perché i soggetti d'imposta hanno la facoltà di detrarsi l'IVA indipendentemente dal versamento dell'imposta all'Erario da parte del

²¹ Tuttavia, finora sono stati individuati circa 40 settori diversi.

fornitore. Alcune autorità nazionali stanno quindi studiando la possibilità di modificare le regole sulla detrazione dell'IVA, legandole in una certa misura al versamento dell'imposta da parte del fornitore. Va da sé che il diritto alla detrazione è un principio di base dell'IVA e che tutte le misure volte a ridurre tale diritto dovrebbero essere strettamente in linea con il principio della proporzionalità.

Un altro dei sistemi suggeriti propone di utilizzare la possibilità offerta dall'articolo 10, paragrafo 2, terzo comma, della sesta direttiva IVA per rafforzare le regole sulla detrazione dell'IVA. Gli Stati membri possono prevedere, per alcune transazioni o alcune categorie di operatori commerciali, che l'IVA diventi esigibile (e quindi detraibile) soltanto al momento del pagamento del prezzo. Per essere realmente efficace, un tale sistema andrebbe accompagnato da un sistema di controlli incrociati.

Questo sistema graverebbe però gli operatori commerciali di ulteriori obblighi.

6.3. Il punto di vista della Commissione

La Commissione saluta il fatto che gli Stati membri stiano riflettendo sull'introduzione di alcuni provvedimenti legislativi (ad es. il rafforzamento delle regole sulla detrazione IVA) per proteggere il sistema IVA da abusi gravi quali la frode della società fittizia. La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, continuerà a mettere in comune le buone prassi in questo campo e, alla luce dell'esperienza acquisita, valuterà la necessità di modificare la normativa comunitaria.

L'idea di spingersi oltre e cambiare il sistema IVA stesso per risolvere il problema delle frodi IVA può sembrare allettante a prima vista. È tuttavia necessario agire con molta cautela per non creare nuove opportunità che potrebbero rivelarsi altrettanto gravi, o perfino peggiori, delle attuali frodi; soprattutto nel caso in cui le esenzioni venissero generalizzate. Inoltre, si dovrebbe esaminare con grande attenzione ogni cambiamento proposto anche dal punto di vista degli oneri amministrativi potenziali che andrebbero a gravare sugli operatori onesti. Andrebbero parimenti valutate anche le esigenze delle amministrazioni fiscali in termini di risorse aggiuntive di personale e tecnologie, necessarie per creare e mantenere le banche dati, elaborare i dati ed eseguire i controlli richiesti.

Occorre sottolineare anche il fatto che esistono delle soluzioni per affrontare questo tipo di frode anche all'interno dell'attuale sistema IVA. La Commissione nota infatti che gli Stati membri (in particolare l'Olanda ed il Regno Unito) che hanno già attuato le apposite misure di individuazione e controllo di cui al punto 6.1, per combattere la "frode carosello" hanno ottenuto risultati positivi.

Tutte queste misure, insieme alle altre iniziative adottate di recente dagli Stati membri nel campo dei controlli, più le iniziative legislative adottate recentemente a livello comunitario (il nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa, il programma Fiscalis 2003-2007 e VIES II), dovrebbero costituire misure adeguate e sufficienti a risolvere il problema specifico della frode della società fittizia.

Oltre alle recenti iniziative avviate nel settore, si avverte l'esigenza di studiare la questione della definizione di un concetto CE globale comune di frode fiscale e dell'armonizzazione delle sanzioni penali.

Perciò, prima di operare qualunque cambiamento radicale del sistema IVA, la Commissione ritiene che si dovrebbero fare maggiori sforzi per combattere la frode all'interno dell'attuale

sistema continuando a lavorare al miglioramento della cooperazione amministrativa e dei sistemi di controllo dell'IVA negli Stati membri.

7. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

7.1. Conclusioni

La Commissione ha dato seguito alle raccomandazioni del Consiglio proponendo un quadro giuridico rafforzato in materia di cooperazione amministrativa, che si è concretizzato con l'adozione, il 7 ottobre 2003, di un nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA e l'adozione, il 3 dicembre 2002, della decisione relativa al programma Fiscalis 2003-2007. Nel medio periodo, la Commissione ha inoltre intenzione di proporre un ammodernamento del sistema VIES.

Anche i passi avanti compiuti dagli Stati membri per conformarsi alle raccomandazioni del Consiglio sono stati notevoli.

Gli Stati membri ricorrono con maggiore frequenza, rispetto al passato, allo strumento dell'assistenza reciproca. L'aumento del numero di richieste di assistenza è una tendenza che continuerà, anzi si intensificherà, a seguito dell'allargamento dell'Unione Europea e dell'adozione del nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA.

Gli Stati membri hanno compiuto dei progressi per rendere le loro procedure di controllo più efficaci e più moderne, in particolare adottando dei sistemi d'analisi dei rischi e investendo nelle verifiche informatizzate.

Oltre a tutte le azioni intraprese a seguito delle raccomandazioni del Consiglio, si è riflettuto molto, di recente, per trovare delle soluzioni al particolare problema della frode intracomunitaria (in particolare della frode carosello).

Una soluzione possibile è quella di adeguare il controllo a questi nuovi meccanismi di frode. E' stata così identificata una serie di buone prassi a livello comunitario in collaborazione con gli Stati membri. Gli Stati membri che hanno intrapreso con impegno questa strada hanno già ottenuto grossi risultati.

Una soluzione alternativa proposta da alcune autorità nazionali, professionali o accademiche sarebbe quella di rivedere il funzionamento stesso del sistema IVA. Esistono varie alternative ma tutte presentano degli inconvenienti ben superiori ai vantaggi potenziali.

È quindi preferibile continuare a rafforzare la cooperazione amministrativa e l'efficacia dei sistemi di controllo nazionali, per trarre i maggiori benefici possibili dal complesso di riforme recentemente intraprese sia a livello nazionale che comunitario, invece di imboccare la strada rischiosa della riforma dello stesso sistema IVA, strada che comporta più rischi ed incertezze rispetto alle soluzioni che può portare.

Infine, è fondamentale che i 10 nuovi Stati membri adottino al più presto le stesse norme in materia di controllo e di assistenza reciproca.

7.2. Raccomandazioni

- Gli Stati membri devono continuare a fare un uso intensivo dei meccanismi di cooperazione amministrativa. In particolare, devono utilizzare al meglio gli strumenti

previsti nel nuovo regolamento (notifica, richiesta d'indagine amministrativa e presenza di funzionari sul territorio di un altro Stato membro);

- devono mobilitare le risorse umane necessarie per organizzare maggiori controlli multilaterali ed integrarli nei loro piani di controllo nazionali;
- devono eliminare gli ultimi ostacoli giuridici che erano stati individuati dal Consiglio per fare in modo che il controllo dell'IVA abbia la medesima efficacia su tutto il territorio dell'Unione europea;
- devono adottare al più presto un piano nazionale volto a ridurre i tempi medi di risposta alle richieste di assistenza reciproca;
- devono, a tal fine, destinare rapidamente ulteriori risorse all'assistenza reciproca, sia a livello di CLO sia a livello territoriale, e devono utilizzare al meglio le possibilità di decentramento previste dal nuovo regolamento per evitare che il maggiore utilizzo dell'assistenza reciproca non si traduca in una congestione delle attività;
- devono continuare a rendere più efficace e moderno il controllo fiscale. Gli Stati membri che non hanno ancora adottato la verifica informatizzata devono farlo al più presto;
- devono attuare al più presto le buone prassi identificate nella lotta contro la frode carousel (cfr. punto 6.1) e, in particolare, istituire servizi nazionali di lotta contro le frodi dotati dei necessari poteri per scambiare informazioni con gli altri Stati membri.

ALLEGATO 1

Raccomandazioni formulate dal Consiglio nel giugno del 2000

1- Raccomandazioni che rientrano nel campo di competenza della Commissione

- (1) Eliminare tutti gli ostacoli legislativi esistenti a livello comunitario in modo da consentire una cooperazione amministrativa efficace e veloce tra i vari Stati membri in caso di frode fiscale o di chiari indizi di pratiche fraudolente.

In particolare, sarebbe necessario:

- considerare l'opportunità di deroghe alle varie disposizioni sulla riservatezza che ostacolano o ritardano lo scambio di informazioni;
 - esaminare la possibilità di fissare dei termini più brevi per lo scambio di informazioni nei casi di frode più gravi;
 - esonerare dall'obbligo di notifica preventiva al contribuente dello scambio di informazioni;
 - chiarire le ambiguità della direttiva 77/799/CEE ed esaminare le limitazioni relative all'uso delle informazioni.
- (2) Modificare la normativa comunitaria in modo da favorire maggiori contatti diretti tra le autorità di controllo dei vari Stati membri. Questo obiettivo può essere raggiunto, ad esempio, con la presenza di funzionari nelle attività di controllo che si svolgono in altri Stati membri, che può portare ad una maggiore efficacia nella lotta contro le frodi. Queste operazioni di controllo congiunto sarebbero, comunque, oggetto di accordi bilaterali o multilaterali e avverrebbero sotto la direzione, il controllo e la responsabilità di un funzionario dello Stato membro in cui si svolge l'ispezione.
 - (3) Studiare la possibilità di modificare il sistema VIES in vista di un'inclusione delle forniture di servizi, in particolare quelli di cui all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e) della sesta direttiva IVA;
 - (4) Modificare il regolamento (CEE) n. 218/92 e la direttiva 77/799/CEE in modo che portino, preferibilmente, all'istituzione di un unico quadro giuridico atto a consentire un rafforzamento della cooperazione nella lotta contro le frodi e l'eliminazione degli ostacoli sopra individuati.
 - (5) Esaminare le regole fissate nella Sesta direttiva IVA con lo scopo di semplificarle e di presentare al più presto un'apposita proposta di direttiva.

2- Raccomandazioni che rientrano nel campo di competenza degli Stati membri

- (1) Eliminare tutti gli ostacoli legislativi esistenti a livello nazionale in modo da consentire una cooperazione amministrativa efficace e veloce tra i vari Stati membri in caso di frode fiscale o di chiari indizi di pratiche fraudolente.

In particolare, sarebbe necessario:

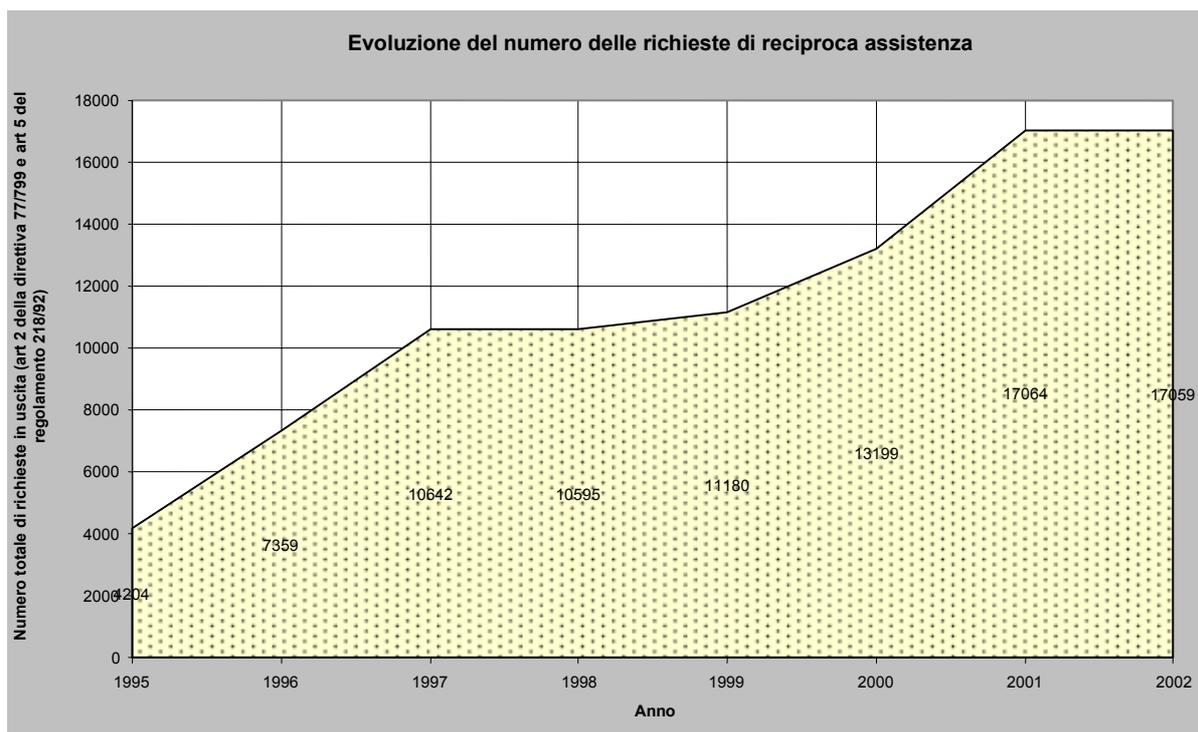
- considerare l’opportunità di deroghe alle varie disposizioni sulla riservatezza che ostacolano o ritardano lo scambio di informazioni;
 - esaminare la possibilità di fissare dei termini più brevi per lo scambio di informazioni nei casi di frode più gravi;
 - esonerare dall’obbligo di notifica preventiva al contribuente dello scambio di informazioni.
- (2) Modificare la legislazione nazionale in modo da consentire maggiori contatti diretti tra le autorità di controllo dei vari Stati membri. Questo obiettivo può essere raggiunto, ad esempio, con la presenza di funzionari nelle attività di controllo che si svolgono in altri Stati membri, che può portare ad una maggiore efficacia nella lotta contro le frodi. Queste operazioni di controllo congiunto sarebbero, comunque, oggetto di accordi bilaterali o multilaterali e avverrebbero sotto la direzione, il controllo e la responsabilità di un funzionario dello Stato membro in cui si svolge l’ispezione.
- (3) Studiare la possibilità di modificare il sistema VIES in modo da rendere più veloce l’accesso alle informazioni rese disponibili dal sistema, tenendo sempre a mente che il fattore tempo svolge un ruolo fondamentale nel meccanismo della frode; per tale motivo la cooperazione amministrativa deve divenire, tramite questo e altri sistemi, più semplice e veloce.
- (4) Dotare gli uffici centrali di collegamento (CLO) delle necessarie risorse umane e materiali, perché organizzino un adeguato collegamento con i dipartimenti di controllo e, in particolare, con le squadre antifrode, in modo da assicurare il rispetto dei tempi di risposta previsti e lo scambio di informazioni di qualità.
- (5) Lavorare affinché i dipartimenti di controllo locali o regionali, che dipendono dalla rispettiva organizzazione di ciascuno Stato Membro, abbiano le risorse umane necessarie a consentire loro di rispondere prontamente alle richieste di informazioni da parte degli altri Stati membri e di seguirle in modo appropriato.
- (6) Tener conto dell’importanza dei contatti diretti, con previo mandato dell’autorità competente, per specifici casi o tipi di casi: misure di controllo multilaterali e trasmissione diretta di dati in caso di frode o di chiari indizi di pratiche fraudolente, in aree transfrontaliere e in indagini congiunte.
- (7) Organizzare meccanismi che prevedano sanzioni amministrative in caso di ritardo nella presentazione delle dichiarazioni; organizzare la gestione puntuale di tali dichiarazioni e promuovere la rapida rettifica degli errori rilevati in esse, in modo tale che i dati vengano inoltrati entro il periodo fissato e siano i più completi possibili. L’adozione di misure in questo campo accelererebbe l’afflusso di informazioni più affidabili e ne permetterebbe l’utilizzo per l’esecuzione di analisi dei rischi e di operazioni di controllo meglio organizzate.
- (8) Incentivare, tramite accordi, lo scambio automatico e spontaneo di informazioni, soprattutto in casi o operazioni particolari che comportano solitamente maggiori rischi di frode o evasione fiscale, quali le vendite a distanza e le vendite di nuovi mezzi di trasporto per privati.

- (9) Ottimizzare i metodi di selezione sulla base della “analisi dei rischi”. Tali metodi, senza pregiudicare la sussidiarietà e nei limiti del possibile, dovrebbero essere basati su principi comuni ai vari Stati membri, che restano ancora da definire.
- (10) Cercare di tenere conto nei rispettivi piani d’ispezione nazionali di alcune linee guida basate su denominatori comuni in materia di evasione e frode fiscale, definite preferibilmente e ove possibile in conformità dei metodi indicati nella precedente raccomandazione, soprattutto con lo scopo di combattere la frode in modo concertato e non caso per caso e di trarre conclusioni circa la frequenza di certi tipi di frode all’interno della Comunità.
- (11) Definire una strategia per il monitoraggio delle procedure di iscrizione, prevedendo dei segnali di allarme che indichino la ricorrenza di possibili frodi fiscali. Nel caso in cui si stabilisca, attraverso i controlli, che l’attività non è effettivamente svolta o che non esistono le condizioni per il suo svolgimento, gli Stati membri devono prevedere delle misure precauzionali.
- (12) Adeguare i sistemi di controllo alle realtà del commercio elettronico ed estendere l’uso di procedure informatizzate nelle verifiche.

3- Raccomandazioni che richiedono un’azione comunitaria (non di tipo legislativo)

- (1) Studiare la possibilità di modificare il Sistema di Scambio delle Informazioni sull’IVA (VIES) al fine di consentire a ciascuno Stato membro di accedere direttamente alla banca dati VIES degli altri Stati membri, con le dovute salvaguardie da determinarsi successivamente per impedire la violazione di segreti commerciali e altri; dovrebbe essere così possibile identificare i soggetti d’imposta nazionali, che sono destinatari di trasferimenti intracomunitari provenienti da un determinato operatore registrato in un altro Stato membro.
- (2) Ottimizzare i metodi di selezione sulla base della “analisi dei rischi”. Tali metodi, senza pregiudicare la sussidiarietà e nei limiti del possibile, dovrebbero essere basati su principi comuni ai vari Stati membri, che restano ancora da definire.
- (3) Cercare di tenere conto nei rispettivi piani di ispezione nazionali di alcune linee guida basate su denominatori comuni in materia di evasione e frode fiscale, definite preferibilmente e ove possibile in conformità dei metodi indicati nella precedente raccomandazione, soprattutto con lo scopo di combattere la frode in modo concertato e non caso per caso e di trarre conclusioni circa la frequenza di certi tipi di frode all’interno della Comunità.
- (4) Adeguare i sistemi di controllo degli Stati membri alle realtà del commercio elettronico ed estendere l’uso di procedure informatizzate nelle verifiche.
- (5) Richiedere al Gruppo multidisciplinare sulla criminalità organizzata di continuare attivamente ad impegnarsi affinché alcuni tipi di frode IVA vengano combattuti con maggiore efficacia.

ALLEGATO 2



ALLEGATO 3

