COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.11.2025
COM(2025) 686 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla valutazione del quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA

{SWD(2025) 350 final}

1. INTRODUZIONE

L'imposta sul valore aggiunto (IVA) è un'imposta sui consumi armonizzata all'interno dell'Unione europea (UE) al pagamento della quale sono assoggettate le cessioni e le prestazioni della maggior parte dei beni e dei servizi, ivi comprese le operazioni transfrontaliere tra Stati membri, nonché le importazioni. Essa rappresenta un'importante fonte di entrate per gli Stati membri e contribuisce direttamente al bilancio dell'UE. Per salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE e il buon funzionamento del mercato interno è necessario un quadro globale dell'UE per la cooperazione tra gli Stati membri finalizzato a garantire che l'IVA su beni e servizi sia applicata correttamente e che le frodi siano contrastate con mezzi adeguati. Per inquadrare le dimensioni della sfida relativa ai controlli in materia di IVA sulle operazioni intra-UE, si ricorda che le operazioni tra Stati membri sono state valutate a 4 135 miliardi di EUR nel 2023[1], con 6,5 milioni di operatori attivi[2]. Le perdite di gettito IVA dovute al meccanismo di frode all'IVA più comune, denominato "frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente" (MTIC), ammontano a 12,5-32,8 miliardi di EUR all'anno[3].

Negli ultimi anni l'UE ha adottato una serie di decisioni fondamentali per rafforzare tale cooperazione senza sovraccaricare di obblighi di comunicazione i soggetti passivi. La più recente di queste decisioni si è concretizzata l'11 marzo 2025 con l'adozione del pacchetto sull'IVA nell'era digitale[4]. Grazie ai nuovi obblighi di comunicazione digitale che entreranno in vigore nel 2030, gli Stati membri saranno meglio attrezzati per combattere le frodi transfrontaliere in materia di IVA e salvaguardare le loro entrate. Nel 2020 l'UE ha deciso di contrastare le frodi in materia di IVA nel commercio elettronico attraverso l'uso dei dati sui pagamenti transfrontalieri ottenuti dai prestatori di servizi di pagamento[5]. Dal gennaio 2024 i dati sono a disposizione degli esperti antifrode e nei prossimi mesi è prevista la prima relazione sui risultati. Nel 2018 le misure antifrode previste dal quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA sono state notevolmente rafforzate in quanto è stato permesso a Eurofisc (una rete di esperti antifrode) di effettuare il trattamento congiunto dei dati sull'IVA al fine di individuare le frodi in questo ambito. Ciò ha permesso di compiere un salto di qualità nella lotta contro la frode in materia di IVA a livello dell'UE.

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 Sulla base delle statistiche annuali fornite dagli Stati membri.

3 Studio del 2024 dal titolo "VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud", https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en.

5 Direttiva (UE) 2020/284 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di taluni obblighi per i prestatori di servizi di pagamento e regolamento (UE) 2020/283 del Consiglio del 18 febbraio 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa per lottare contro la frode in materia di IVA.

La presente relazione sulla valutazione del quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA[6] ha lo scopo di informare il Parlamento europeo e il Consiglio in merito ai risultati della valutazione effettuata dalla Commissione tra il 2023 e il 2024 e riguardo alla via da seguire proposta. Essa funge anche da relazione sull'applicazione della cooperazione amministrativa in materia di IVA, il documento che la Commissione presenta ogni cinque anni al Parlamento europeo e al Consiglio[7].

2. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

La valutazione analizza il funzionamento del quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA esaminando attraverso la lente dei criteri di valutazione standard (efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE) tutti i mezzi di cooperazione previsti dall'atto di base, il regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia di IVA. Tali mezzi di cooperazione sono suddivisi nelle seguenti categorie:

- **scambio di informazioni**: consente alle amministrazioni fiscali di chiedere informazioni supplementari sui soggetti passivi per assistere nelle procedure di controllo nazionali;
- **audit transfrontalieri**: consentono alle amministrazioni fiscali di creare un gruppo di audit multinazionale per analizzare congiuntamente la situazione IVA delle imprese;
- **dati condivisi**: il sistema di scambio di informazioni sull'IVA (VIES) contiene tutti i dati sulle operazioni transfrontaliere tra Stati membri;
- **Eurofisc**: una rete di esperti antifrode delle amministrazioni fiscali in grado di trattare congiuntamente le informazioni per individuare le frodi e fungere da meccanismo di allerta precoce;
- **informazione dei soggetti passivi**: consente ai soggetti passivi di verificare la validità del numero di identificazione IVA di un cliente in un altro Stato membro prima della cessione di beni e della prestazione di servizi.

Mentre il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione fornisce informazioni dettagliate sulle diverse forme di cooperazione, la presente relazione offre una breve panoramica dei risultati più salienti della valutazione.

2.1. Efficacia

L'efficacia dei diversi mezzi di cooperazione in materia di IVA è stata valutata alla luce dei seguenti obiettivi specifici del quadro dell'UE:

- **migliorare l'uso degli strumenti di cooperazione amministrativa esistenti** in materia di lotta contro le frodi IVA e **migliorare lo scambio di informazioni** tra gli Stati membri;
- **contribuire a contrastare le frodi in materia di IVA** individuando e smantellando rapidamente e più efficacemente le reti fraudolente in ambito IVA;

---

6 Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto; GU L 268 del 12.10.2010, pag. 1.

7 Articolo 59 del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.

- **migliorare l'approccio multidisciplinare** al contrasto e alla prevenzione delle frodi IVA attraverso una capacità di reazione più rapida e coordinata e un migliore accesso alle informazioni sull'IVA da parte di diverse autorità (amministrazioni, dogane, autorità di contrasto e autorità responsabili dell'azione penale).

Per quanto riguarda il primo obiettivo, **il quadro dell'UE continua a migliorare la cooperazione amministrativa in materia di IVA** fornendo la base giuridica da cui scaturiscono i molteplici strumenti di cooperazione che consentono agli Stati membri di collaborare efficacemente. Tali strumenti dovrebbero essere considerati come una "cassetta degli attrezzi" da cui le amministrazioni fiscali possono attingere in base alle loro esigenze. Gli Stati membri la considerano un punto di forza del quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA.

Tra i diversi strumenti di cooperazione, lo scambio di informazioni è forse il più ovvio, ma viene utilizzato meno frequentemente che in passato. Il numero di scambi di informazioni su richiesta, ad esempio, è diminuito di quasi il 25 % negli ultimi sei anni per stabilizzarsi a quota 30 000 nel 2023. Questo tipo di cooperazione è ben consolidato all'interno del quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA; tuttavia nel 28 % dei casi il ricevimento delle informazioni complete avviene dopo il termine di 30 giorni. Questo ritardo rende meno preziose le informazioni ricevute e ostacola la capacità degli Stati membri di avviare azioni efficaci contro le frodi; di qui il continuo aumento del ricorso a mezzi di cooperazione più efficienti, come Eurofisc. Un'osservazione analoga è stata formulata per gli audit transfrontalieri che, un tempo considerati un mezzo efficace per contrastare le frodi carosello, venivano avviati con maggiore frequenza dagli Stati membri. Oggi tuttavia, con lo sviluppo di Eurofisc, le stesse informazioni possono essere raccolte più rapidamente e senza la necessità di realizzare audit transfrontalieri coordinati.

Gli Stati membri ritengono che Eurofisc sia il mezzo di cooperazione più efficace ed apprezzano la flessibilità offerta dalla rete. Gli esperti nominati dalle rispettive autorità per cooperare nell'ambito della rete lavorano quotidianamente in stretta collaborazione tra loro e possono rispondere alle richieste senza necessità di lunghi scambi di informazioni. Eurofisc è inoltre dotata di strumenti elettronici su misura che automatizzano la raccolta dei dati ed effettuano una valutazione preliminare dei rischi, tutti compiti che prima del 2019 venivano svolti manualmente. Questo permette di sfruttare meglio le competenze e di concentrare l'attenzione sulle analisi finali. Gli Stati membri apprezzano il fatto di ricevere le segnalazioni di frode corroborate da un'analisi di base e da una stima delle potenziali perdite di gettito IVA. Le azioni antifrode necessarie possono essere adottate con maggiore rapidità senza che sia necessario consultare nuovamente altri paesi.

Infine il quadro dell'UE è utile anche ai soggetti passivi, in quanto aiuta gli operatori intra-UE ad adempiere l'obbligo di verifica della validità del numero di identificazione IVA del cliente in un altro Stato membro. Il VIES viene consultato a tal fine fino a 17 milioni di volte al giorno e il suo utilizzo è migliorato durante il periodo oggetto della valutazione. Gli operatori apprezzano il fatto di poter ricevere la conferma immediata delle informazioni fornite dal cliente. Il sistema inoltre consente loro di salvare la prova dell'avvenuta verifica, che possono poi presentare alle autorità fiscali in caso di controlli.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, **contribuire alla lotta contro le frodi in materia di IVA**, la valutazione si concentra su Eurofisc in quanto strumento cardine utilizzato dagli Stati membri per individuare le frodi transfrontaliere in materia di IVA. Per il suo funzionamento ed i risultati che produce, Eurofisc è molto apprezzata dai suoi utenti principali, vale a dire le autorità degli Stati membri. Soddisfa le loro esigenze in termini di

analisi antifrode in ambito IVA per le operazioni transfrontaliere. Nel 2024 la rete ha individuato sospette frodi per un valore di 14,8 miliardi di EUR, il che significherebbe 3 miliardi di EUR in termini di potenziali perdite di gettito IVA. Con riferimento allo studio del 2024 sull'ammanco di gettito IVA dovuto alla frode MTIC, tale importo rappresenta solo il 24 % del livello inferiore stimato di frodi MTIC. Ciò suggerisce che Eurofisc dovrebbe portare alla luce un numero maggiore di frodi transfrontaliere in materia di IVA. La valutazione ha individuato i mezzi possibili per migliorare l'efficacia di Eurofisc, che saranno descritti più oltre nella presente relazione.

Eurofisc soddisfa adeguatamente le esigenze degli Stati membri per quanto riguarda l'azione di contrasto alle frodi IVA con mezzi amministrativi. I suoi risultati inoltre migliorano in media del 20 % ogni anno e l'accesso a nuove fonti di informazione, come i dati doganali e le informazioni sulle immatricolazioni di autovetture, ha aumentato notevolmente la sua capacità di individuare le frodi transfrontaliere in materia di IVA. Dalla valutazione emerge altresì che con informazioni supplementari, tra cui dati bancari e registri dei titolari effettivi, Eurofisc potrebbe riuscire a individuare nuove reti fraudolente attraverso la scoperta di collegamenti non visibili nei soli dati IVA.

Tabella 1: Importi delle operazioni fraudolente in materia di IVA individuate da Eurofisc utilizzando l'analisi della rete delle operazioni (TNA, Transaction Network Analysis)[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Importo delle operazioni fraudolente o sospette scoperte (in milioni di EUR) legate alle MTIC	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Importo delle operazioni fraudolente o sospette scoperte (in milioni di EUR) legate ai veicoli	N/D	N/D	N/D	1 899	2 700
Numero di frodatori identificati	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Numero di cancellazioni della registrazione IVA	495	775	1 942	2 995	2 665

Per quanto riguarda l'ultimo obiettivo, migliorare **l'approccio multidisciplinare alla lotta contro le frodi in materia di IVA**, la valutazione conclude che il quadro dell'UE non ha prodotto i risultati auspicati. Le possibilità offerte dal quadro dell'UE in termini di scambi con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) non sono utilizzate o lo sono solo sporadicamente, a motivo del fatto che tali scambi non possono avvenire su iniziativa dell'OLAF o di Europol, ma possono essere attivati solo da Eurofisc. Nel caso dell'OLAF, Eurofisc non ha mai sfruttato questa possibilità e raramente se n'è avvalsa nel caso di Europol. Perciò per rivolgersi all'OLAF o a Europol gli Stati membri preferiscono ancora servirsi dei canali nazionali anziché delle possibilità offerte dal quadro dell'UE. Inoltre l'accesso diretto alle informazioni sull'IVA scambiate nell'ambito del quadro dell'UE è riservato alle autorità fiscali e, in alcuni casi limitati, alle dogane. Tuttavia tali informazioni sono fondamentali per altre autorità che svolgono indagini sulle frodi transfrontaliere in materia di IVA, tra cui le autorità nazionali di contrasto e gli organismi dell'UE.

[8] Le statistiche comunicate dalla rete Eurofisc e pubblicate sul sito web della Commissione (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en). Le frodi MTIC vengono individuate nel TNA dal 2020, le frodi legate ai veicoli dal 2023.

L'OLAF ha concluso indagini amministrative su casi di frode doganale formulando raccomandazioni per il recupero di dazi evasi per un importo di circa 1,12 miliardi di EUR per il periodo 2022-2024. Europol ha fornito un valido supporto alle indagini condotte dalla Procura europea (EPPO) e inoltre riceve i dati pertinenti solo direttamente dalle autorità di contrasto nazionali su base volontaria. I casi anzidetti sono inestricabilmente legati all'evasione dell'IVA all'importazione e l'OLAF ha informato le autorità nazionali competenti delle sue conclusioni in merito all'IVA evasa al fine di consentire l'adozione di misure a livello nazionale. Come rilevato dalla Corte dei conti europea nella sua relazione speciale n. 8/2025, sebbene fino a poco tempo fa la cooperazione degli Stati membri con l'OLAF per questioni doganali e fiscali nel caso delle frodi connesse al regime doganale 42 fosse limitata alle frodi da sottovalutazione, nel 2024 l'OLAF ha iniziato a concentrare le proprie attività, cooperando con gli Stati membri, sull'evasione dei dazi all'importazione e dell'IVA per le merci introdotte illegalmente nell'UE e spedite ai consumatori finali mediante commercio elettronico. In aggiunta l'OLAF è anche attivo nell'individuazione di poli di registrazione IVA per società di comodo che vengono usate come importatori fraudolenti nei meccanismi di frode IVA doganale. Infine dal 2024 l'OLAF ha avviato indagini in relazione all'evasione di dazi all'importazione e a frodi in materia di IVA connesse a importazioni da lontane piattaforme online nel quadro dello sportello unico per le importazioni. Tali indagini hanno compreso estesi controlli incrociati tra i dati sulle importazioni e quelli sull'IVA, effettuati con strumenti analitici avanzati al fine di individuare l'evasione dell'IVA.

La Procura europea è competente a svolgere indagini e a esercitare l'azione penale in relazione alle frodi transfrontaliere in materia di IVA comportanti danni complessivi pari ad almeno 10 milioni di EUR. Nel 2024 l'EPPO ha avviato indagini sulle frodi transfrontaliere in materia di IVA per danni stimati pari a 13,15 miliardi di EUR. Attualmente non vi sono scambi di informazioni tra Eurofisc e l'EPPO a livello dell'UE. Per ottenere le informazioni necessarie, l'EPPO deve fare affidamento sui canali nazionali e questo ritarda la trasmissione delle informazioni e complica il processo di raccolta di una serie completa di dati per quanto riguarda gli elementi di prova. **Il suo accesso diretto, a livello dell'UE, ai dati IVA pertinenti riguardanti le operazioni transfrontaliere velocizzerebbe la raccolta di prove relative alle frodi in materia di IVA e garantirebbe un punto di accesso unico per ogni dato supplementare sulle frodi IVA pertinente ai fini delle indagini e delle azioni penali svolte dalla stessa EPPO**. Gli Stati membri hanno espresso riluttanza a condividere i dati sull'IVA tramite Eurofisc in assenza di una base giuridica esplicita nel regolamento (UE) n. 904/2010.

Le informazioni fondamentali sull'IVA che vengono scambiate nell'ambito del quadro dell'UE non sono tuttavia accessibili a tali autorità dell'UE e devono essere ottenute mediante scambi bilaterali. È una situazione questa che comporta ritardi e la frammentazione dei dati e compromette l'efficacia della lotta contro la frode in materia di IVA a livello dell'UE. Allo stesso tempo, nel marzo 2023[9] il Consiglio ha sottolineato che un aumento dei livelli di cooperazione tra le forze di polizia, le guardie di frontiera e costiere, le autorità doganali, giudiziarie, amministrative e fiscali, nonché con le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE e le reti UE pertinenti è fondamentale nella lotta contro le organizzazioni criminali. Queste organizzazioni mettono in atto frodi transfrontaliere in materia di IVA che utilizzano come mezzo per finanziare le loro altre attività illecite.

[9] Conclusioni del Consiglio sul proseguimento permanente del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale: EMPACT 2022+ https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/it/pdf.

Nel 2021 il Consiglio[10] ha concordato le priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità attraverso la piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT). Le frodi in materia di IVA rientrano tra queste priorità. Debita considerazione va inoltre riservata alle conclusioni della Corte dei conti europea contenute in diverse relazioni speciali sul quadro dell'IVA[11].

Gli elementi sopra delineati evidenziano la necessità di un rafforzamento dell'approccio multidisciplinare a livello dell'UE, cosa che il quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA non riesce a garantire nella sua forma attuale.

2.2. Efficienza

Gli Stati membri hanno espresso soddisfazione riguardo all'efficienza degli strumenti di cooperazione amministrativa[12]. L'onere di rispettare il quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA incombe principalmente alle autorità fiscali che mettono in atto i meccanismi di cooperazione e coordinano le loro attività. Il quadro, di per sé, non comporta costi diretti per i contribuenti o i cittadini. Al contrario, esso mira a semplificare l'accesso alle informazioni e a ridurre i costi di conformità derivanti dalla direttiva IVA[13] o dalla legislazione nazionale.

Per quanto riguarda gli oneri amministrativi, non molti Stati membri sono stati in grado di offrire una stima accurata dei costi sostenuti in termini di risorse informatiche o umane necessarie per il funzionamento della cooperazione amministrativa in materia di IVA; le poche stime fornite tuttavia non superano i 250 000 EUR all'anno per un sistema come il VIES che viene utilizzato dai contribuenti 17 milioni di volte al giorno per la fatturazione. Senza un sistema di questo tipo, i contribuenti che effettuano cessioni o prestazioni sul mercato interno andrebbero incontro a costi di conformità molto più elevati e a rischi finanziari. I sistemi elettronici centrali, come quello di analisi della rete delle operazioni (Transaction Network Analysis, TNA)[14] e il sistema elettronico centrale di informazioni

---

10 Lotta alla criminalità organizzata: il Consiglio definisce 10 priorità per i prossimi 4 anni https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

11 Relazione speciale 08/2025: Frodi sulle importazioni relative all'imposta sul valore aggiunto — Gli interessi finanziari dell'UE non sono sufficientemente protetti nell'ambito dei regimi doganali semplificati all'importazione Relazione speciale 12/2019: "Commercio elettronico: molti problemi relativi alla riscossione dell'IVA e dei dazi doganali non sono stati ancora risolti". Relazione speciale 19/2017: "Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE". Relazione speciale 24/2015: "Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi". Relazione speciale 13/2011: "I controlli sul regime doganale 42 impediscono e individuano i casi di evasione in materia di IVA?".

12 Va osservato che gli Stati membri non sono sempre in grado di fornire stime dei costi della cooperazione amministrativa in materia di IVA. Mentre il 61 % degli Stati membri ritiene che i benefici siano superiori ai costi, il 25 % non sa pronunciarsi in merito.

13 Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1).

14 L'analisi della rete delle operazioni (Transaction Network Analysis) è un sistema elettronico sviluppato e gestito dalla Commissione per assistere Eurofisc nella raccolta e nell'analisi dei dati. Il suo preciso funzionamento è coperto da riservatezza ma, in termini generali, il TNA aiuta Eurofisc a visualizzare le interconnessioni tra le imprese coinvolte nel meccanismo di frode e l'entità dell'IVA a rischio. La Commissione non ha accesso ai dati.

sui pagamenti (CESOP)[15] sono sviluppati dalla Commissione mediante l'uso del programma Fiscalis[16], consentendo in tal modo di non dover mettere a punto sistemi analoghi in tutti i 27 Stati membri. Il TNA è uno strumento di analisi dei rischi che utilizza i dati VIES sulle operazioni transfrontaliere; ha consentito a Eurofisc di individuare 14,6 miliardi di EUR di operazioni sospette e ha portato a 2 352 cancellazioni della registrazione IVA nel 2023, salvando miliardi di euro di gettito IVA. Il CESOP raccoglie dati sui pagamenti transfrontalieri e consente a Eurofisc di effettuare controlli incrociati tra i dati IVA e i dati relativi ai beneficiari per facilitare l'individuazione delle frodi in materia di IVA nel commercio elettronico. Per quanto riguarda gli altri sistemi, la Commissione garantisce che quelli sviluppati a livello nazionale siano interoperabili, riducendo i costi per tutti gli Stati membri. Sotto questo profilo, i benefici superano notevolmente i costi.

Al tempo stesso la valutazione evidenzia l'esistenza di sovrapposizioni tra gli strumenti di cooperazione. Alcuni obblighi di comunicazione potrebbero essere aboliti per alleggerire l'onere amministrativo a carico di amministrazioni fiscali e contribuenti, perché le informazioni non sono più pertinenti o perché sono disponibili altrove.

2.3. Coerenza

Per quanto riguarda la coerenza del quadro dell'UE, la valutazione prende in considerazione sia gli aspetti interni che quelli esterni. Sul piano della coerenza interna, la valutazione non ha individuato incoerenze tra le disposizioni del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio e l'interazione tra i diversi strumenti di cooperazione, nonostante le ripetute e frequenti modifiche. Gli Stati membri apprezzano la varietà degli strumenti e la maggioranza non segnala alcun conflitto tra di essi, anche se in alcuni casi vi sono sovrapposizioni. Gli Stati membri scelgono lo strumento giusto per le proprie esigenze.

Per quanto riguarda la coerenza esterna, non vi sono sovrapposizioni tra il regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio e altre normative dell'UE, quali la direttiva IVA, la direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale[17] o la direttiva sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti[18]; vi è piuttosto complementarità tra questi atti. Il miglioramento della cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA è effettivamente in piena coerenza con le altre politiche dell'UE in materia di IVA. Tuttavia la mancanza all'interno del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio di disposizioni giuridiche idonee a facilitare una cooperazione reale ed efficace in materia di IVA a livello dell'UE tra le autorità fiscali che partecipano a Eurofisc e altri organi/agenzie inquirenti quali EPPO, OLAF ed Europol, potrebbe essere percepita come un'incoerenza. Per di più nel caso dell'OLAF tale aspetto non è in linea con le disposizioni del regolamento (CE)

---

15 Il CESOP è il nuovo sistema elettronico a disposizione nella lotta contro le frodi in materia di IVA nel settore del commercio elettronico. È stato introdotto nel gennaio 2024. Riceve dati sui pagamenti transfrontalieri dai prestatori di servizi di pagamento e li confronta con le comunicazioni IVA. L'obiettivo è quello di individuare le imprese che non effettuano le comunicazioni o che comunicano importi inferiori. Anch'esso è sviluppato e gestito dalla Commissione senza accesso diretto ai dati trattati.

16 Regolamento (UE) 2021/847 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021, che istituisce il programma Fiscalis per la cooperazione nel settore dell'imposizione fiscale e che abroga il regolamento (UE) n. 1286/2013.

17 Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE.

18 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.

n. 515/97 del Consiglio[19], che riguarda la cooperazione amministrativa nel settore della normativa doganale, in quanto la frode doganale è inestricabilmente collegata all'evasione dell'IVA all'importazione ed eventualmente anche all'evasione dell'IVA intra-UE. Sebbene la necessità di una cooperazione tra tutte queste autorità sia ampiamente riconosciuta, gli scambi sono in pratica inesistenti, oppure sono privi di una base giuridica esplicita. In particolare, all'EPPO non è riconosciuto l'accesso diretto a livello dell'UE ai dati IVA pertinenti sulle operazioni transfrontaliere e l'OLAF ha limitate possibilità di cooperare con Eurofisc e con gli Stati membri e vi sono difficoltà pratiche riguardo alla collaborazione di Europol, tutti fattori che compromettono il potenziale di questi organismi di contribuire in modo più efficace alla lotta contro le frodi in materia di IVA. Tali problemi sono particolarmente rilevanti in quanto le competenze in materia fiscale spettano in via principale agli Stati membri e sono molto sensibili dal punto di vista politico, mentre Eurofisc non ha né personalità giuridica né una struttura gerarchica.

2.4. Valore aggiunto dell'UE

Se non esistesse il quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA, gli Stati membri dovrebbero fare affidamento su accordi bilaterali o multilaterali, dato che le operazioni transfrontaliere richiederebbero comunque un controllo congiunto da parte delle amministrazioni fiscali. L'assenza di un quadro dell'UE comporterebbe costi aggiuntivi da sostenere per costruire sistemi elettronici nazionali e renderli interoperabili con gli altri paesi.

Inoltre, per avere un impatto duraturo, la lotta contro la frode IVA nelle operazioni transfrontaliere presuppone la stretta cooperazione tra **tutti** gli Stati membri. Gli approcci nazionali, o anche regionali, non sarebbero efficaci. I frodatori sfrutterebbero la debolezza di una rete così strutturata, posizionandosi nel paese meno collaborativo.

Infine, se il quadro dell'UE non esistesse, aumenterebbero nell'Unione i costi di gestione delle attività. L'esistenza di un unico sito web che permette di verificare la validità di tutti i numeri di identificazione IVA dell'UE costituisce un vantaggio per i contribuenti e consente di non dover creare 27 interfacce con le banche dati nazionali.

2.5. Pertinenza

Il quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA mantiene la sua pertinenza in quanto le norme che disciplinano le operazioni transfrontaliere rimangono invariate e i frodatori continuano a sfruttarne i punti deboli. Lo studio sull'ammanco di gettito IVA dovuto alla frode MTIC a cui si è accennato nell'introduzione stima che i frodatori continuino a sfruttare il regime transitorio dell'IVA per le operazioni transfrontaliere, privando in tal modo gli Stati membri di somme ingenti di entrate. Il divario dell'IVA continua a ridursi, il che dimostra che le frodi IVA a livello nazionale stanno diminuendo. Tuttavia gli Stati membri continuano a percepire con forza la minaccia rappresentata dai meccanismi di frode transfrontaliera in materia di IVA. Eurofisc rimane il mezzo amministrativo più efficace per contrastare questo tipo di frode, a dimostrazione quindi della pertinenza del quadro dell'UE.

[19] Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola

3. CONCLUSIONI SUL FUNZIONAMENTO DEL QUADRO DELL'UE PER LA COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI IVA

I risultati generali della valutazione indicano che il quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA è ampiamente efficace nel garantire che le amministrazioni fiscali dispongano di tutti i mezzi necessari per controllare le operazioni transfrontaliere ai fini dell'IVA. La cooperazione tra gli Stati membri mira a ridurre gli oneri amministrativi per gli esperti fiscali e a rendere i controlli più efficienti. Il quadro dell'UE rimane pertinente e coerente, ma è necessario rivederne la coerenza esterna per assicurare una maggiore corrispondenza con l'approccio multidisciplinare da adottare nella lotta contro la frode in materia di IVA. Allo stesso tempo, il valore aggiunto dell'UE offerto dal quadro risulta evidente alle amministrazioni fiscali e ai contribuenti.

Il quadro dell'UE consegue ampiamente i propri obiettivi, anche se l'efficacia dell'approccio multidisciplinare nella lotta contro la frode in materia di IVA continua a costituire un problema. Per il controllo del crescente numero di operazioni intra-UE gli Stati membri fanno ampio affidamento su diversi mezzi di cooperazione. L'elevato numero di operazioni transfrontaliere li ha tuttavia costretti a fare maggiore affidamento sul VIES, che consente loro di ottenere le informazioni in modo automatizzato in combinazione con Eurofisc, per verificare rapidamente i sospetti di frode. Il ricorso agli altri mezzi di cooperazione è riservato ai casi meno urgenti. Ciò è stato confermato dalle amministrazioni fiscali che sono state consultate durante la valutazione.

L'analisi congiunta dei rischi sulla base dei dati IVA è assicurata da Eurofisc. Tra il 2020 e il 2024 Eurofisc ha individuato operazioni sospette per un valore di 49,8 miliardi di EUR. Tale importo potrebbe essere ancora maggiore se Eurofisc avesse accesso ad altre fonti di informazione non attualmente disponibili nel quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA ma normalmente accessibili alle amministrazioni fiscali a livello nazionale. Sarebbe utile per la lotta contro le frodi in materia di IVA ampliare l'elenco dei dati che Eurofisc può trattare. Ad esempio, accedendo ai dati sui titolari effettivi, Eurofisc potrebbe contrastare l'uso di prestanome nelle frodi in materia di IVA. L'accesso ai registri bancari e i contatti regolari con le autorità antiriciclaggio (unità di indagine finanziaria[20]) consentirebbero alle autorità di applicare meglio il principio "segui il denaro" nella lotta contro le frodi.

La principale conclusione è che, sebbene la normativa dell'Unione relativa alla cooperazione amministrativa in materia di IVA fornisca un quadro solido e ben funzionante per una stretta cooperazione tra le autorità competenti, la frode in materia di IVA rimane una minaccia finanziaria rilevante per i bilanci nazionali e il bilancio dell'UE. Inoltre le frodi gravi in materia di IVA mettono in pericolo anche la sicurezza dell'UE, come riconosciuto dal Consiglio, dal momento che i gruppi della criminalità organizzata spesso utilizzano i profitti derivanti dalle frodi IVA per finanziare altre forme di criminalità, come il contrabbando di sigarette o il traffico di droga.

[20] Direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

In tale contesto, sono stati individuati i principali ambiti della cooperazione amministrativa in materia di IVA su cui si potrebbe intervenire per ottenere un'ulteriore riduzione delle frodi in materia di IVA:

- ottimizzare la capacità di Eurofisc di individuare le frodi in materia di IVA e fungere da meccanismo di allerta precoce per fermare le frodi con misure amministrative;
- intensificare la cooperazione tra le autorità fiscali e doganali nella lotta contro le frodi IVA all'importazione, prevedendo un quadro di cooperazione amministrativa tra l'OLAF, Eurofisc e le autorità doganali e fiscali nazionali, compreso l'accesso diretto ai dati pertinenti; questo punto è stato rilevato anche dalla Corte dei conti europea nelle relazioni speciali n. 24/2015 e n. 8/2025[21];
- rafforzare la cooperazione multidisciplinare a livello dell'UE tra varie amministrazioni quali l'OLAF, le autorità di contrasto e le autorità responsabili dell'azione penale, come Europol e l'EPPO, compreso l'accesso diretto a livello dell'UE ai dati pertinenti conformemente al rispettivo mandato, tenendo conto delle pertinenti garanzie procedurali e in materia di protezione dei dati.

4. VIA DA SEGUIRE

Per affrontare i punti di interesse sopra elencati, la Commissione prenderà in considerazione una modifica del quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA incentrata sugli aspetti multidisciplinari della lotta contro la frode in materia di IVA, in linea con la revisione dell'architettura antifrode dell'UE attualmente in corso[22].

4.1. Rafforzamento di Eurofisc

Negli ultimi anni Eurofisc è stato considerato dagli Stati membri uno strumento amministrativo efficace nella lotta contro le frodi transfrontaliere in materia di IVA. Ha un accesso privilegiato alle informazioni sull'IVA ed è dotato di strumenti efficaci di analisi dei rischi, con raccolta automatizzata e analisi preliminare dei dati, che hanno notevolmente migliorato il funzionamento della rete. Gli Stati membri riconoscono inoltre il valore aggiunto di Eurofisc e il suo ruolo nella lotta contro le frodi in materia di IVA. Per sfruttare questo potenziale, la Commissione esaminerà:

1. se la governance e la responsabilità di Eurofisc debbano essere rafforzate;
2. se **Eurofisc** possa beneficiare di **informazioni supplementari, ad esempio registri dei conti bancari, dati relativi alla proprietà delle imprese o informazioni sul riciclaggio di denaro (Unità di informazione finanziaria – UIF),** per individuare le persone all'origine della frode e le loro risorse finanziarie;

[21] Cfr. raccomandazione 12 di cui alla relazione speciale 24/2015: "Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi" e paragrafi 93 e 107 della relazione speciale 08/2025: "Frodi sulle importazioni relative all'imposta sul valore aggiunto — Gli interessi finanziari dell'UE non sono sufficientemente protetti nell'ambito dei regimi doganali semplificati all'importazione".

[22] Revisione dell'architettura antifrode complessiva legata agli interessi finanziari dell'UE, onde garantire una cooperazione efficace ed efficiente con la Procura europea a tutela del bilancio dell'UE, https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en.

3. come garantire che **le segnalazioni di Eurofisc siano seguite da misure amministrative tempestive volte a bloccare le frodi, come l'invalidazione rapida dei numeri di identificazione IVA**, per ridurre la finestra temporale in cui i frodatori possono agire.

4.2. Rafforzamento dell'approccio multidisciplinare nella lotta contro le frodi in materia di IVA

Il quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA potrebbe essere ulteriormente aperto all'accesso di altre autorità nell'ambito del rispettivo mandato nel settore della lotta contro la frode in materia di IVA, in particolare la frode carosello. Questa prospettiva assume connotati di particolare urgenza per l'EPPO e le sue numerose indagini relative alle frodi transfrontaliere in materia di IVA: l'**accesso diretto alle banche dati sull'IVA esistenti a livello dell'UE, come il VIES o il CESOP**, ne ridurrebbe notevolmente il lavoro di raccolta dei dati. Risulterebbe altrettanto importante per l'OLAF nello svolgimento delle indagini amministrative sulle frodi doganali nonché per orientare la cooperazione tra le autorità in materia doganale e dell'IVA ed Eurofisc.

Rafforzare l'approccio multidisciplinare nella lotta contro la frode in materia di IVA è uno degli obiettivi specifici del quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA. La valutazione dimostra che il quadro non ha prodotto i risultati attesi da questo punto di vista in quanto prevede una cooperazione molto limitata tra Eurofisc da una parte e l'OLAF ed Europol dall'altra. La Commissione valuterà la possibilità di ridefinire questa componente del quadro e valuterà soluzioni, tra cui l'accesso diretto alle informazioni scambiate nell'ambito del quadro dell'UE, che siano in linea con il mandato e le esigenze di dette autorità.

La Commissione esaminerà:

1. modalità per rafforzare il quadro complessivo di cooperazione amministrativa dell'UE per favorire un approccio multidisciplinare più efficace nella lotta contro le frodi in materia di IVA;

2. a breve termine, opzioni per garantire la coerenza del regolamento EPPO[23] e del regolamento OLAF[24] con il quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA, comprese possibilità di accesso diretto dell'EPPO e dell'OLAF ai dati IVA relativi alle operazioni transfrontaliere, tenendo conto delle pertinenti garanzie in materia di protezione dei dati;

3. in una fase più ampia e successiva, la possibilità di un riesame completo del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio per consentire la condivisione delle informazioni pertinenti con tutte le autorità antifrode dell'UE, comprese le dogane ed Europol, nell'ambito dei rispettivi mandati.

---

[23] Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea.

[24] Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio.