Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 26 novembre 2026
(OR. en)

16472/26

FISC 435
ECOFIN 1576

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	24 novembre 2026
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2026) 629 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sul funzionamento delle disposizioni della direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte e altre misure

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 629 final.

All.: COM(2026) 629 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.11.2026
COM(2026) 629 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

Introduzione

1. Tutti sono tenuti a pagare le tasse. In caso contrario, le autorità fiscali devono avviare un'azione di recupero per riscuoterle. Le autorità fiscali sono tuttavia competenti solo sul rispettivo territorio nazionale. Non possono recuperare crediti all'estero, anche se i debitori potrebbero essersi trasferiti o detenere attività in altri paesi. Per affrontare questo problema, l'UE ha adottato una legislazione che consente agli Stati membri di garantire assistenza reciproca per il recupero di imposte, dazi e altre misure. Tale quadro giuridico è contenuto nella direttiva 2010/24/UE ("direttiva sul recupero dei crediti")[1]. Ora che le disposizioni della direttiva sono state recepite negli ordinamenti giuridici nazionali, gli Stati membri devono prestarsi assistenza reciproca attraverso lo scambio di informazioni, la notifica di documenti, il recupero di crediti fiscali per conto di uno Stato membro richiedente e l'adozione di misure cautelari, ove necessario.

   L'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti contribuisce a garantire che tutti paghino le imposte e previene le frodi fiscali e le perdite di bilancio per gli Stati membri. Ciò promuove l'equità e la non discriminazione all'interno dell'UE.

2. Ogni cinque anni, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al funzionamento di tali accordi di assistenza in materia di recupero. La presente relazione fa seguito alla relazione della Commissione del 18 dicembre 2020 (COM(2020) 813)[2] e riguarda il periodo 2020-2025.

3. Ai fini della stesura della presente relazione, nel 2025 la Commissione ha avviato un'indagine approfondita presso tutti gli Stati membri, richiedendo dati sia quantitativi che qualitativi su un'ampia gamma di tematiche riguardanti il recupero delle imposte. Il questionario si è concentrato sull'organizzazione e sulle risorse degli uffici centrali di collegamento nazionali, sul corretto utilizzo dei moduli elettronici per inviare le richieste di assistenza e rispondervi e sul rispetto dei termini stabiliti dalla direttiva sul recupero dei crediti, sull'impatto dei crediti contestati e dei termini di prescrizione e sulla disponibilità di misure cautelari. Tale questionario mirava inoltre ad acquisire una migliore comprensione dell'uso degli strumenti disponibili, chiedendo agli Stati membri di fornire dati sui rispettivi tassi di recupero nazionali e sulle pratiche di cancellazione dei crediti, sulla cooperazione con i curatori fallimentari, sulla gestione delle richieste di rimborso dell'IVA e sul recupero dell'IVA non pagata nell'ambito del regime dello sportello unico[3]. Infine, nel quadro dell'indagine gli Stati membri sono stati invitati a esprimere il loro parere in merito agli oneri amministrativi, alla possibilità di un'azione multilaterale e di altre potenziali riforme della legislazione dell'UE, nonché alla cooperazione con i paesi terzi. Le risposte ricevute sono state prese in considerazione nell'analisi illustrata nella presente relazione. Tuttavia non tutti gli Stati membri hanno risposto all'indagine in modo soddisfacente e tempestivo. Uno Stato membro non ha fornito alcuna risposta.

---

[1] 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, (GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1).

[2] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento delle disposizioni della direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure, del 18 dicembre 2020 (COM(2020)813).

[3] Nell'ambito del quadro dello sportello unico dell'Unione, i soggetti passivi stabiliti in uno Stato membro dell'UE che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi a clienti privati in altri Stati membri possono dichiarare e pagare nel proprio Stato membro (lo Stato membro di identificazione dello sportello unico) l'IVA dovuta in tali altri Stati membri (Stati membri di consumo). Lo Stato membro di identificazione dello sportello unico riscuote tale IVA e successivamente la trasferisce agli Stati membri di consumo.

1. Sviluppi successivi alla relazione precedente

4. La relazione precedente ha individuato **cinque azioni prioritarie**:

   1) migliorare la raccolta di dati statistici sul ricorso all'assistenza in materia di recupero al fine di una migliore valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'assistenza reciproca in materia di recupero, tenendo conto della necessità di evitare o limitare un aumento del carico di lavoro per le autorità fiscali nazionali. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata anche al rapporto tra il carico di lavoro delle domande di assistenza in entrata e le risorse amministrative messe a disposizione nello Stato membro adito;
   2) esaminare i problemi a livello dei singoli Stati membri relativi alle norme o alle prassi nazionali in materia di recupero che ostacolano il corretto funzionamento dell'assistenza reciproca in materia di recupero, al fine di affrontare tali questioni;
   3) esaminare necessità e modi di migliorare il funzionamento del sistema di assistenza in materia di recupero a livello dell'UE;
   4) sviluppare la conoscenza e la consapevolezza della legislazione concernente l'assistenza reciproca in materia di recupero da parte sia delle autorità fiscali nazionali che dei contribuenti;
   5) esaminare possibilità e modi di promuovere e agevolare l'assistenza in materia di recupero presso i paesi terzi, tenendo conto della competenza e delle priorità dell'UE.

5. Per quanto riguarda il seguito dato a tali azioni prioritarie, si segnalano i **seguenti sviluppi**:

   1) per facilitare e migliorare la raccolta dei dati statistici[4], la Commissione ha messo a punto uno strumento in grado di raccogliere tali dati in modo automatizzato. Un test effettuato nel primo semestre del 2025 ne ha confermato l'affidabilità complessiva, sebbene la sua accuratezza dipenda ancora dall'uso corretto dei moduli elettronici per le richieste di assistenza in materia di recupero e per il follow-up.
      A partire dal 2026 (per le statistiche relative all'assistenza in materia di recupero nel 2025) vengono raccolti ulteriori dati pertinenti, quali la tempestività delle risposte nonché il numero e i motivi delle revisioni delle richieste di assistenza. La raccolta automatizzata di dati statistici non solo migliora l'affidabilità dei dati comunicati dagli Stati membri, ma contribuisce anche a ridurre gli oneri amministrativi a loro carico;
   2) a seguito dell'esame delle questioni sollevate a livello dei singoli Stati membri, nel 2023 la Commissione ha avviato azioni pilota dell'UE in relazione a otto Stati membri in merito all'accesso delle autorità nazionali competenti in materia di recupero alle informazioni sui conti bancari e su altri beni al fine di soddisfare le richieste di informazioni pertinenti ai fini del recupero fiscale. Tali azioni hanno consentito di ottenere diversi chiarimenti e di apportare modifiche alle normative nazionali, migliorando la capacità di tali autorità di fornire le informazioni necessarie per rispondere a una richiesta proveniente da un altro Stato membro in merito ai beni detenuti nella loro giurisdizione;
   3) inoltre, nell'ottobre 2024, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione chiedendo a uno Stato membro (Malta) di adottare misure correttive: i crediti di altre giurisdizioni non erano considerati come direttamente eseguibili, ma richiedevano una previa convalida da parte degli organi giurisdizionali nazionali. Tale prassi è in contrasto con l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva sul recupero dei crediti, che

[4] Ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2010/24, ogni Stato membro deve comunicare annualmente dati statistici relativi al numero di domande di informazioni, di notifica, di recupero o di misure cautelari inviate a ciascuno Stato membro adito e ricevute da ciascuno Stato membro richiedente nel corso dell'anno; e l'importo dei crediti per i quali è chiesta l'assistenza al recupero e gli importi recuperati.

conferisce un effetto esecutivo immediato al titolo uniforme che consente l'esecuzione nello Stato adito. La procedura di infrazione è stata chiusa a seguito dell'entrata in vigore, nel 2025, di modifiche legislative volte ad allineare le norme nazionali al diritto dell'UE;

4) la Commissione ha inoltre promosso la conoscenza e la consapevolezza della legislazione in materia di assistenza al recupero, sia da parte delle autorità fiscali nazionali che dei contribuenti, attraverso varie iniziative: riunioni periodiche del gruppo di esperti in materia di recupero, seminari Fiscalis dedicati ai nuovi funzionari, seminari tematici su questioni specifiche quali la tutela dei diritti dei contribuenti e l'avvio di un corso di formazione online sull'uso dei moduli elettronici. Tali attività hanno permesso di integrare le iniziative nazionali in materia di formazione;

5) la questione dell'assistenza in materia di recupero è stata affrontata anche nel quadro di negoziati internazionali. Nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione è stato concordato un nuovo quadro con il Regno Unito[5], mentre sono state incluse disposizioni nell'accordo di associazione negoziato con Andorra e San Marino[6] e si sono tenuti negoziati con la Svizzera e la Norvegia[7]. Queste iniziative contribuiscono a estendere la cooperazione in materia di recupero oltre i confini dell'UE.

   Nel contesto degli accordi negoziati con il Regno Unito e di alcune iniziative bilaterali degli Stati membri, la Commissione ha individuato difficoltà nel garantire la coerenza con il diritto dell'Unione. Ove necessario, la Commissione è intervenuta per chiarire il quadro giuridico e garantire gli adeguamenti necessari, in modo che gli accordi siano allineati alle norme dell'UE. Si è rammentato che le imposte e i dazi contemplati dalle disposizioni relative alla cooperazione amministrativa e all'assistenza in materia di recupero dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito non dovrebbero rientrare nelle corrispondenti disposizioni degli accordi e dei memorandum d'intesa che gli Stati membri negoziano con il Regno Unito. Analogamente, è stato chiarito che gli accordi bilaterali tra gli Stati membri dell'UE e il Regno Unito non dovrebbero violare le disposizioni in materia di assistenza al recupero dell'accordo di recesso del Regno Unito e del relativo protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord[8].

---

[5] GU L 149 del 30.4.2021, pag. 10. Le nuove disposizioni sull'assistenza reciproca in materia di recupero delle imposte sono stabilite nel protocollo sulla cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode in materia di imposta sul valore aggiunto e sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi e imposte, che costituisce un allegato dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione menzionato.

[6] Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Agreement establishing an association between the European Union and the Principality of Andorra and the Republic of San Marino, respectively (COM(2024) 189 final del 26 aprile 2024).
Una volta adottato, il protocollo di Andorra allegato al suddetto accordo stabilirà nuove norme in materia di assistenza al recupero dei crediti relativi ai dazi all'importazione e ai dazi all'esportazione. Queste nuove norme sono stabilite all'articolo 25 del protocollo di Andorra e sostituiscono le norme precedentemente adottate ai sensi degli articoli da 4 a 24 della decisione n. 1/2003 del Comitato misto CE-Andorra del 3 settembre 2003 (GU L 253/3 del 7 ottobre 2003). Le future disposizioni in materia di assistenza reciproca per il recupero di tutti i crediti fiscali dovrebbero essere concordate con Andorra e San Marino entro quattro anni dall'entrata in vigore dell'accordo di associazione (articolo 63 dell'accordo di associazione proposto).

[7] I negoziati in corso con la Norvegia mirano ad ampliare la portata dell'assistenza in materia di recupero ai sensi dell'accordo vigente tra l'UE e la Norvegia riguardante la cooperazione amministrativa, la lotta contro la frode e il recupero dei crediti in materia di imposta sul valore aggiunto (GU L 195/1 del 1º agosto 2018).

[8] Cfr. la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla negoziazione di intese o accordi bilaterali tra gli Stati membri dell'Unione europea e il Regno Unito relativi alla cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA o dell'assistenza in materia di recupero crediti, a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, della decisione (UE) 2021/689 del Consiglio (COM(2025) 16 final del 28 gennaio 2025).

2. Assistenza in materia di recupero delle imposte tra Stati membri: quanto è efficace?

2.1. Numero di richieste, importi richiesti ed importi effettivamente recuperati[9]

6. Il numero di richieste di assistenza è aumentato notevolmente negli ultimi anni. Questa tendenza si riflette nel crescente ricorso a tutti i tipi di richieste di cooperazione transfrontaliera nel recupero delle imposte. Si tratta di richieste di informazioni che si prevede saranno pertinenti per l'autorità richiedente ai fini del recupero dei suoi crediti, di richieste di notifica al destinatario di documenti relativi al recupero di tali crediti, di domande di misure cautelari per garantire il futuro recupero dei crediti e di domande di misure di recupero.

Tabella 1 - Numero totale di richieste ricevute da tutti gli Stati membri (2020-2025)

	Richieste di informazioni	Richieste di notifica	Domande di misure cautelari	Domande di recupero	Numero complessivo delle richieste
2020	19 453	1 592	90	18 791	39 926
2021	21 952	1 488	124	20 711	44 275
2022	19 589	1 181	145	20 750	41 665
2023	22 058	1 202	297	28 325	51 882
2024	28 833	1 366	194	36 525	66 918
2025	29 792	1 796	526	39 397	71 511

Alcuni Stati membri hanno ricevuto più richieste di assistenza di altri. L'allegato 1 fornisce una panoramica del numero di richieste ricevute da ciascuno Stato membro nel periodo 2024-2025.

7. Negli ultimi anni anche gli importi recuperati hanno mostrato una tendenza generale al rialzo, anche se sono di molto inferiori agli importi per i quali è richiesta l'assistenza.

Tabella 2 - Riepilogo degli importi per i quali è stata chiesta l'assistenza e degli importi recuperati (2020-2025)

	Importi per i quali è stato chiesto il recupero (come comunicato dagli Stati membri richiedenti)	Recuperati su domanda di altri Stati membri prima della deduzione dei costi propri (dichiarati dagli Stati membri aditi)	Recuperati tramite domande ad altri Stati membri (dichiarati dagli Stati membri richiedenti)
	in EUR (arrotondati a 1 000)	*in EUR (arrotondati a 1 000)*	*in EUR (arrotondati a 1 000)*
2020	2 424 528 000	76 265 000	66 256 000
2021	2 604 570 000	65 794 000	82 008 000
2022	2 337 326 000	83 277 000	111 284 000
2023	2 991 038 000	104 427 000	129 637 000
2024	3 878 215 000	123 802 000	177 977 000
2025	5 083 807 000	151 427 000	150 471 000

[9] Va osservato che, solo a partire dal 2025, i dati statistici sono raccolti attraverso uno strumento automatizzato utilizzato da tutti gli Stati membri.

2.2. Sforzi degli Stati membri per fornire assistenza reciproca in materia di recupero delle imposte

8. Vi è una grande differenza tra gli importi per i quali è richiesta l'assistenza in materia di recupero e gli importi dichiarati (dallo Stato membro richiedente e dallo Stato membro adito) come effettivamente recuperati (tabella 2). Va tuttavia osservato che:
   - l'assistenza in materia di recupero è generalmente utilizzata come ultima risorsa, una volta esaurite le misure nazionali di recupero[10]. Ciò significa che le richieste di assistenza in materia di recupero si riferiscono generalmente a casi difficili, riguardanti crediti (più) vecchi;
   - le azioni di recupero di solito richiedono tempo. Anche quando il recupero ha (parzialmente) esito positivo, di norma i risultati sono visibili solo dopo un certo periodo, piuttosto che nell'anno della richiesta in questione;
   - i dati statistici raccolti automaticamente sugli importi effettivamente recuperati (disponibili dal 2025) non sempre comprendono i dati sui recuperi parziali, che fanno parte delle azioni di recupero in corso, in quanto tali dati non sono sempre comunicati sistematicamente dalle autorità adite agli Stati membri richiedenti;
   - i dati sugli importi totali versati direttamente non sono disponibili. I dati statistici sugli importi effettivamente recuperati comunicati dagli Stati membri aditi e, a partire dal 2025, i dati statistici raccolti tramite lo strumento automatizzato non tengono conto degli importi pagati direttamente dai debitori allo Stato membro richiedente, a seguito di una richiesta di recupero rivolta allo Stato membro adito. Nel 2025 tali pagamenti diretti sono stati effettuati almeno 6 116 volte (2 622 pagamenti parziali e 3 494 pagamenti totali del credito);
   - il "tasso di esecuzione" e l'esito delle azioni di recupero intraprese dalle autorità adite dipendono da molteplici fattori che esulano dal loro controllo. In primo luogo, quando viene inviata una richiesta di recupero, non è certo, o potrebbe non essere certo, se il debitore o i beni possano essere reperiti nello Stato membro adito. Se non vi sono possibilità di recupero nello Stato membro adito, le autorità adite non possono intraprendere alcuna azione di recupero efficace. Inoltre i debitori potrebbero contestare con successo la validità di un credito, eventualmente anche dopo l'avvio del procedimento di assistenza in materia di recupero. I crediti annullati o ridotti successivamente non sono riportati nelle statistiche (in quanto queste ultime tengono conto degli importi indicati nella domanda iniziale)[11].

---

[10] Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva sul recupero dei crediti, prima di inviare richieste di recupero ad un altro Stato membro, lo Stato membro richiedente deve innanzitutto fare ricorso alle proprie procedure nazionali di recupero, salvo qualora sia evidente che non vi sono beni utili al recupero o che tali procedure non porteranno al pagamento integrale del credito e qualora l'autorità richiedente sia in possesso di specifiche informazioni secondo cui l'interessato dispone di beni nello Stato membro adito o qualora il ricorso a tali procedure nello Stato membro richiedente dia luogo a difficoltà sproporzionate.

[11] Esempi di altri fattori che esulano dal controllo delle autorità adite:
1. uno Stato membro richiedente può inviare richieste relative allo stesso credito a più Stati membri. In tal caso, il credito dovrebbe (può) essere recuperato una sola volta. Anche se tale credito venisse interamente recuperato in uno Stato membro, il tasso di assistenza in materia di recupero negli altri Stati membri non indicherebbe tale credito come interamente recuperato, bensì come non recuperato affatto;
2. se uno Stato membro richiedente invia una richiesta di recupero di un importo IVA rimborsabile, lo strumento statistico per l'assistenza in materia di recupero non terrà conto dell'importo del rimborso IVA trattenuto, ma considererà l'intero importo del debito fiscale non pagato (che può essere molto superiore all'importo dell'IVA rimborsabile), distorcendo in tal modo il tasso di assistenza in materia di recupero che sarebbe calcolato sulla base di tali dati;
3. uno Stato membro ha ricevuto una richiesta di recupero per un importo eccezionale superiore a 500 000 000 EUR. L'eventuale mancato recupero di questo singolo credito potrebbe avere un effetto perturbatore sul tasso generale di recupero dello Stato membro adito.

9. Tuttavia, sulla base delle informazioni raccolte, si può concludere che le amministrazioni adite non sempre si adoperano in misura sufficiente per dare seguito alle richieste ricevute. Il follow-up non avviene sempre in modo sistematico e le comunicazioni relative all'evasione delle richieste sono spesso tardive e imprecise, in particolare nel caso delle richieste di recupero.

   Dal 2025 vengono raccolti dati statistici sulla tempestività degli avvisi di ricevimento delle richieste di assistenza e di ulteriori messaggi di follow-up relativi all'esecuzione delle richieste di assistenza. Tuttavia tali dati statistici devono essere raccolti per un periodo più lungo prima che la loro analisi possa fornire un quadro pienamente accurato degli sforzi compiuti dagli Stati membri aditi per dare seguito alle richieste di assistenza in tempo utile.

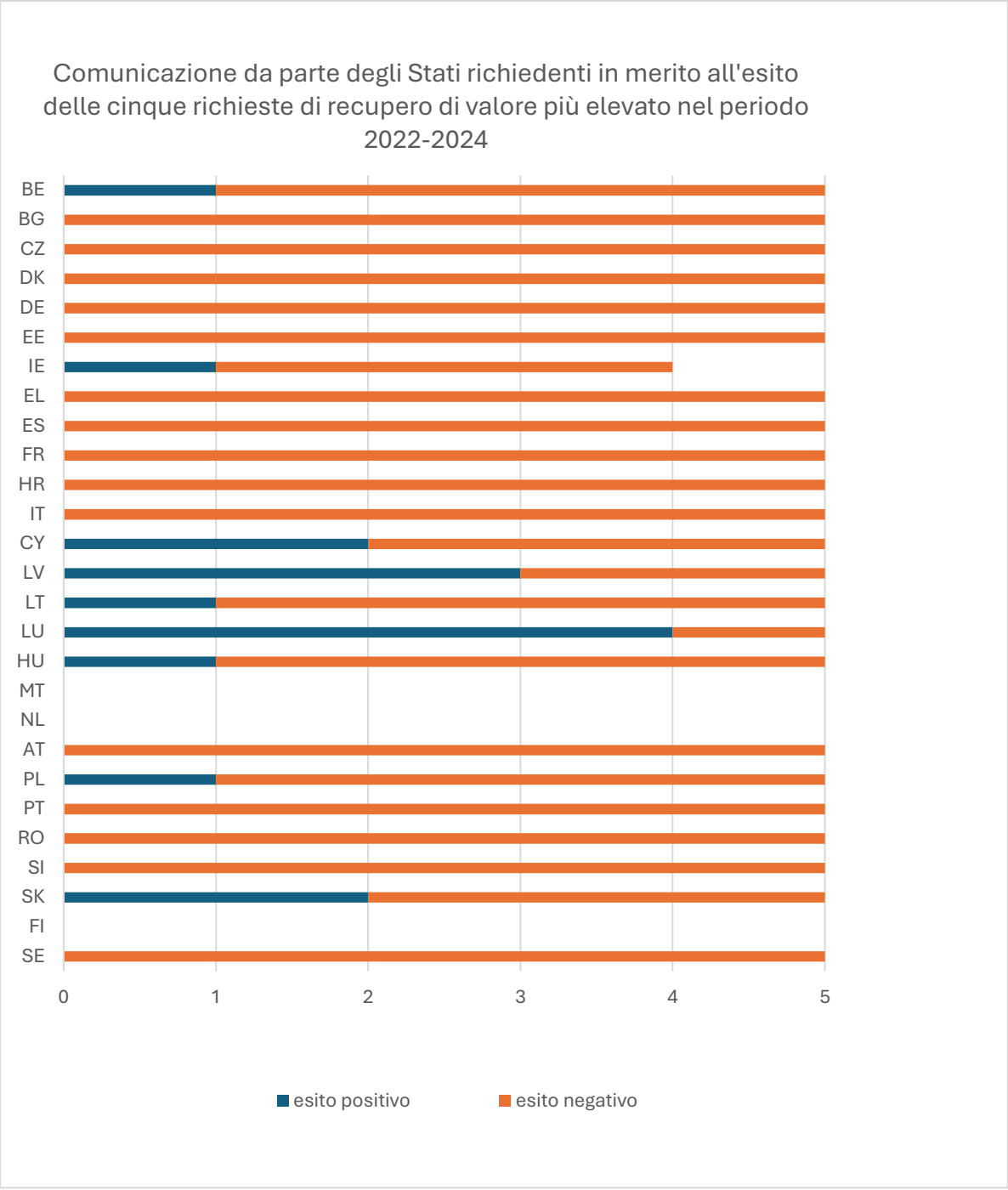
2.3. Principali problemi incontrati nell'esecuzione delle richieste di recupero

10. In una relazione del 2017 riguardante il ricorso da parte degli Stati membri dell'UE all'assistenza reciproca in materia di recupero delle imposte, è stato osservato che "dalle consultazioni delle autorità fiscali degli Stati membri emerge che l'assistenza in materia di recupero funziona bene nelle situazioni semplici (per esempio, lavoratori frontalieri), dove offre una soluzione alla mancanza di competenze transfrontaliere delle autorità fiscali. Tuttavia, in altre situazioni, in particolare dove la mancata riscossione è dovuta a intento fraudolento del debitore, l'assistenza in materia di recupero è ritenuta più difficile, come lo è del resto il recupero nello Stato membro richiedente stesso"[12]. Tale osservazione resta valida. Nonostante l'aumento degli importi recuperati, persiste un divario significativo tra gli importi richiesti e quelli recuperati.

11. Per avere una visione chiara dei motivi alla base della mancata esecuzione delle richieste di recupero, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad analizzare in modo approfondito l'esito delle cinque richieste di recupero di valore più elevato nel periodo 2022-2024. Le informazioni raccolte confermano l'esistenza di una discrepanza significativa tra gli importi richiesti e quelli recuperati, il che indica che tali richieste sono state accolte solo in parte.

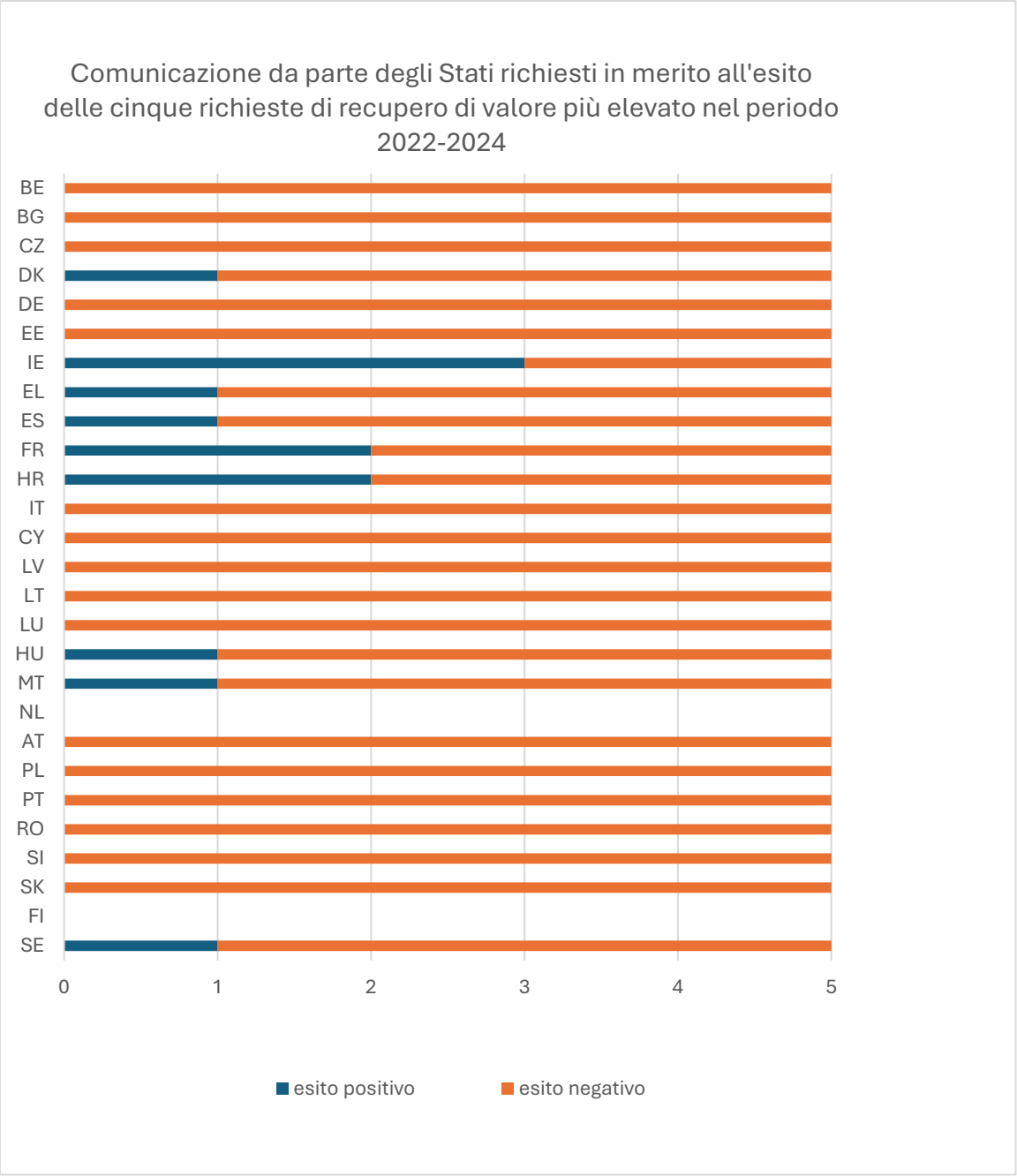
[12] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento delle disposizioni della direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure, punto 2.d. (COM(2017)778 del 18.12.2017).

Tabella 3 - Panoramica dei casi in cui il recupero ha avuto esito positivo o negativo, riportati per Stato richiedente[13]



[13] Per "recupero con esito positivo" s'intende il recupero totale o parziale dei crediti da parte dello Stato adito o il versamento di pagamenti diretti allo Stato richiedente; per "recupero con esito negativo" s'intende il mancato recupero di crediti o il recupero solo di importi limitati.
Malta non ha inviato richieste di questo tipo nel periodo in questione; i Paesi Bassi non hanno risposto a tale indagine; la Finlandia non ha risposto a tale domanda.

Tabella 4 - Panoramica dei casi in cui il recupero ha avuto esito positivo o negativo, riportati per Stato adito[14]



12. Secondo le informazioni raccolte, gli ostacoli più comuni a un'assistenza efficace in materia di recupero sono lo stato di insolvenza del debitore o, come spiegato in precedenza, l'assenza di beni accessibili nel territorio dello Stato membro adito e il fatto che il recupero non sia più possibile.

[14]" Per "recupero con esito positivo" s'intende il recupero totale o parziale dei crediti da parte dello Stato adito o il versamento di pagamenti diretti allo Stato richiedente; per "recupero con esito negativo" s'intende il mancato recupero di crediti o il recupero solo di importi limitati.
I Paesi Bassi non hanno risposto a tale indagine; la Finlandia non ha risposto a tale domanda.

I casi di insolvenza fraudolenta rimangono particolarmente difficili da risolvere, data la difficoltà nel rintracciare i beni a livello transfrontaliero e i limiti dell'attuale cooperazione transfrontaliera in materia di insolvenza.

L'indagine ha confermato che l'accesso tempestivo a informazioni accurate (informazioni aggiornate sull'esistenza e sull'ubicazione di beni, debitori o di altre persone responsabili del debito fiscale in questione) è un fattore chiave per garantire l'esito positivo dell'assistenza in materia di recupero. Se le informazioni sono trasmesse in ritardo, oppure sono incomplete od obsolete, si rischia di compromettere o ridurre l'efficienza e l'efficacia della cooperazione.

È fondamentale inviare tempestivamente richieste di assistenza in materia di recupero. Un ritardo da parte degli Stati membri richiedenti nel valutare i crediti e nell'avviare la procedura di assistenza in materia di recupero può ridurre notevolmente la possibilità di recuperare efficacemente determinati importi.

Le iniziative volte al recupero di crediti sono ulteriormente compromesse dalle lunghe procedure di valutazione e di audit e dal protrarsi delle controversie in materia di crediti fiscali. Se i crediti vengono contestati, l'assistenza in materia di recupero non può, in linea di principio, essere richiesta e il tempo necessario per giungere a una decisione definitiva sul debito fiscale spesso riduce la probabilità di un'esecuzione efficace in una fase successiva.

Inoltre la complessità e la frequente modifica delle norme fiscali possono aumentare il numero di crediti contestati, con conseguenti ulteriori ritardi e incertezze.

3. Migliorare il recupero delle imposte a livello nazionale e l'assistenza transfrontaliera in materia di recupero

3.1. Migliorare il recupero delle imposte a livello nazionale

13. Il mancato recupero delle imposte comporta un notevole ammontare di arretrati fiscali. I dati relativi agli arretrati fiscali nazionali a fine anno sono presentati nell'allegato 2. Tuttavia, in assenza di una metodologia comune per la valutazione dei tassi nazionali di recupero delle imposte, è difficile valutare i risultati ottenuti in materia di recupero negli Stati membri. I partecipanti all'indagine hanno segnalato metodologie molto eterogenee per il calcolo del tasso nazionale di recupero delle imposte. Alcuni Stati membri utilizzano indicatori basati sul tempo (con periodi di riferimento diversi), mentre altri si concentrano sul volume degli arretrati. Degli Stati membri applicano coefficienti di efficacia dell'esecuzione, mentre altri integrano obiettivi strategici. Diversi Stati membri escludono i debiti non esigibili o sospesi dal calcolo del tasso di recupero effettivo, mentre altri si basano su indici di conformità più ampi non direttamente collegati al recupero forzato. Di conseguenza, la presenza di divergenze nelle definizioni fondamentali (come quelle di "arretrato", "debito esigibile", "debito cancellato") limita la comparabilità dei risultati.
14. Sebbene le amministrazioni nazionali abbiano continuato ad adeguare le loro strutture e procedure per rafforzare l'assistenza in materia di recupero, sono necessarie ulteriori azioni.
15. Restano essenziali procedure di recupero delle imposte efficienti (in particolare grazie a richieste tempestive e a una rapida esecuzione) ed efficaci. Alcune amministrazioni hanno centralizzato le responsabilità o hanno garantito un approccio più integrato tra diverse categorie di imposte. L'efficacia di questo approccio dipende dal fatto che l'autorità

responsabile del recupero abbia pieno accesso a tutte le informazioni pertinenti in modo da applicare una strategia globale di recupero.

16. È inoltre fondamentale che vi sia una buona collaborazione tra le autorità fiscali e le autorità competenti in materia di insolvenza o gli amministratori fallimentari, soprattutto per garantire che le decisioni relative alla responsabilità solidale nei casi di insolvenza fraudolenta possano portare a un efficace recupero dei crediti.

17. È necessario adoperarsi per ridurre la durata delle procedure di valutazione e di ricorso. È fondamentale semplificare le norme fiscali, accelerare le indagini fiscali e snellire le procedure di risoluzione delle controversie per evitare ritardi che potrebbero compromettere le prospettive di recupero.

18. Nel 2026 è stato istituito un nuovo gruppo di progetto Fiscalis (FPG 069) con l'obiettivo di individuare modalità per migliorare la riscossione e il recupero dei crediti fiscali, facendo ricorso all'analisi comparativa, alla trasformazione digitale e all'intelligenza collaborativa. Tale gruppo rappresenterà un'occasione per comprendere meglio l'effettivo funzionamento delle procedure nazionali di recupero. I risultati di questo progetto contribuiranno a individuare ulteriori opportunità e aspetti da migliorare.

3.2. Migliorare l'assistenza transfrontaliera in materia di recupero delle imposte

19. Al fine di ottimizzare l'esecuzione delle richieste transfrontaliere, le autorità fiscali adite dovrebbero garantire che il recupero sia effettuato in modo efficiente ed efficace, senza inutili ritardi.

20. Nel 2025 la comunità AIAC dell'UE[15] ha pubblicato una nota orientativa su come attenuare il rischio di mancato pagamento delle imposte, integrando il recupero dei crediti nel quadro dei controlli multilaterali e di altre attività di cooperazione amministrativa internazionale avanzata finalizzate all'accertamento e al controllo delle imposte.

21. Oltre a esaminare le procedure nazionali di recupero, l'obiettivo principale del suddetto gruppo di progetto Fiscalis (FPG 069) è migliorare l'efficacia, la rapidità e l'equità della riscossione e del recupero dei crediti fiscali in tutti gli Stati membri dell'UE, istituendo un meccanismo di collaborazione accelerata per i casi fiscali transfrontalieri su larga scala.

22. Nel 2024 è stato istituito un gruppo di progetto Fiscalis (FPG046) con l'intento di migliorare i processi di pagamento e recupero nell'ambito del sistema dello sportello unico per l'IVA e di riflettere su come affrontare le conseguenze fiscali del mancato pagamento dell'IVA dovuta o l'apertura di procedure di insolvenza nei confronti di società registrate nello sportello unico. Sono in corso ulteriori ricerche per misurare la portata del problema.

    Nell'ambito del sistema dello sportello unico dell'Unione, lo Stato membro di identificazione riscuote l'IVA e la distribuisce agli Stati membri di consumo. Tuttavia la responsabilità del recupero dell'IVA non versata spetta agli Stati membri di consumo, anche se il contribuente non vi è stabilito. Ciò impone agli Stati membri di consumo di presentare richieste di recupero allo Stato membro di identificazione dello sportello unico. Tale ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri di identificazione dello sportello unico e gli Stati membri di consumo crea un onere amministrativo aggiuntivo, in particolare quando più Stati membri di consumo inviano richieste di assistenza riguardanti lo stesso debitore.

[15] Comunità di cooperazione amministrativa internazionale avanzata dell'Unione europea, che mira a promuovere il ricorso a controlli simultanei o multilaterali e ad audit congiunti, nonché la presenza di funzionari in uffici amministrativi stranieri e la partecipazione a indagini amministrative.

Il gruppo di progetto Fiscalis menzionato ha concluso che sono necessarie ulteriori discussioni sulle modalità per migliorare il recupero dell'IVA non versata nell'ambito del regime dello sportello unico dell'Unione. Sono state proposte diverse opzioni, tra cui la modifica di disposizioni pertinenti della direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE) per consentire allo Stato membro di identificazione dello sportello unico di assumersi la responsabilità diretta del recupero dell'IVA non versata tramite lo sportello unico. Altre opzioni strategiche potrebbero consistere nella semplificazione della procedura, di cui alla direttiva sul recupero dei crediti, riguardante i crediti IVA nel quadro del regime dello sportello unico, ad esempio eliminando l'obbligo di un modulo di notifica uniforme o di un titolo uniforme che consente l'esecuzione, dato che lo Stato membro di identificazione dello sportello unico è già in possesso delle informazioni pertinenti sull'IVA non versata tramite lo sportello unico.

23. Sono stati sollevati interrogativi anche in merito all'attuale prassi di pignoramento degli importi IVA rimborsabili. L'articolo 48 del regolamento (UE) n. 904/2010 consente il trasferimento diretto di un rimborso dell'IVA dovuto a un contribuente in uno Stato membro a un altro Stato membro in cui tale contribuente abbia debiti in sospeso. Sebbene faciliti il recupero dei crediti, attualmente tale procedura richiede il consenso del debitore. In assenza di tale consenso, gli Stati membri devono presentare richieste di assistenza in materia di recupero, il che comporta un aumento degli oneri amministrativi sia per lo Stato membro richiedente che per lo Stato membro adito. Secondo le statistiche fornite dagli Stati membri, nel 2025 sono state registrate almeno 912 richieste di recupero relative a importi IVA rimborsabili.

4. Conclusioni

24. L'assistenza reciproca in materia di recupero prevista dalla direttiva sul recupero dei crediti è diventata uno strumento sempre più importante per garantire una tassazione equa e proteggere le entrate pubbliche nell'UE. Le richieste e gli importi recuperati sono aumentati in modo significativo, a dimostrazione del valore complessivo del sistema attuale.

25. Tuttavia resta difficile recuperare crediti complessi o di valore elevato. L'efficienza e l'efficacia delle azioni di recupero sono limitate dalla mancanza di beni accessibili, da situazioni di insolvenza, da lunghe procedure di valutazione e audit e dal protrarsi delle controversie.

26. L'indagine e gli scambi con le amministrazioni nazionali sottolineano l'importanza di ulteriori miglioramenti a livello sia nazionale che transfrontaliero, per far fronte al continuo aumento del numero di richieste. Si potrebbe dedicare particolare attenzione ai seguenti elementi:
    - semplificare le norme al fine di ridurre i tempi necessari per lo svolgimento di procedure di valutazione e di audit nonché il numero di contestazioni e i ritardi;
    - investire in procedure efficienti di riscossione e recupero e in un'adeguata capacità amministrativa negli Stati membri richiedenti e aditi, nonché valutare le opportunità offerte dall'IA e dalle tecnologie digitali con le opportune garanzie;
    - migliorare la cooperazione tra le autorità (di recupero) fiscali, gli organi giurisdizionali e le altre autorità che si occupano di casi di insolvenza;
    - garantire un follow-up coerente e tempestivo delle richieste di assistenza in materia di recupero;
    - affrontare le difficoltà nell'individuare dove si trovano i beni, in quanto lo scambio di informazioni previsto dalla direttiva 2011/16/CE relativa alla cooperazione

amministrativa non garantisce l'accesso in tempo reale a informazioni aggiornate sui beni presenti all'estero;

- colmare le lacune nella cooperazione tra le autorità preposte al recupero delle imposte e le autorità che gestiscono le procedure di insolvenza.

27. La Commissione sosterrà il lavoro del gruppo di progetto Fiscalis in materia di recupero dei crediti e terrà conto dei risultati ottenuti come base per analisi future e possibili azioni. In particolare, la Commissione valuterà in che modo sia possibile migliorare le prassi operative nei casi di recupero di grande entità a livello transfrontaliero. L'obiettivo è valutare se una cooperazione multilaterale più coordinata tra gli Stati membri, che integri l'attuale cooperazione bilaterale, possa garantire una migliore efficacia, in particolare nei casi complessi che coinvolgono più Stati membri e in cui gli approcci bilaterali potrebbero rivelarsi meno efficienti.

28. In considerazione dell'impatto negativo che le lunghe contestazioni hanno sul recupero delle imposte, la Commissione intende valutare fino a che punto sia possibile migliorare il ricorso a misure cautelari per garantire il recupero dei crediti contestati. Attualmente il numero di richieste di misure cautelari rimane basso. Il lavoro del gruppo di progetto Fiscalis potrebbe contribuire a valutare se ciò sia (in parte) dovuto alla mancanza di procedure chiare e/o armonizzate per l'adozione di misure cautelari nei casi transfrontalieri.

29. Insieme agli Stati membri, la Commissione esaminerà ulteriormente le opzioni prescelte per migliorare le procedure di recupero dell'IVA non versata nell'ambito del regime dello sportello unico dell'Unione e per agevolare il trasferimento diretto del rimborso dell'IVA dovuto a un contribuente in uno Stato membro a un altro Stato membro in cui tale contribuente abbia debiti in sospeso.

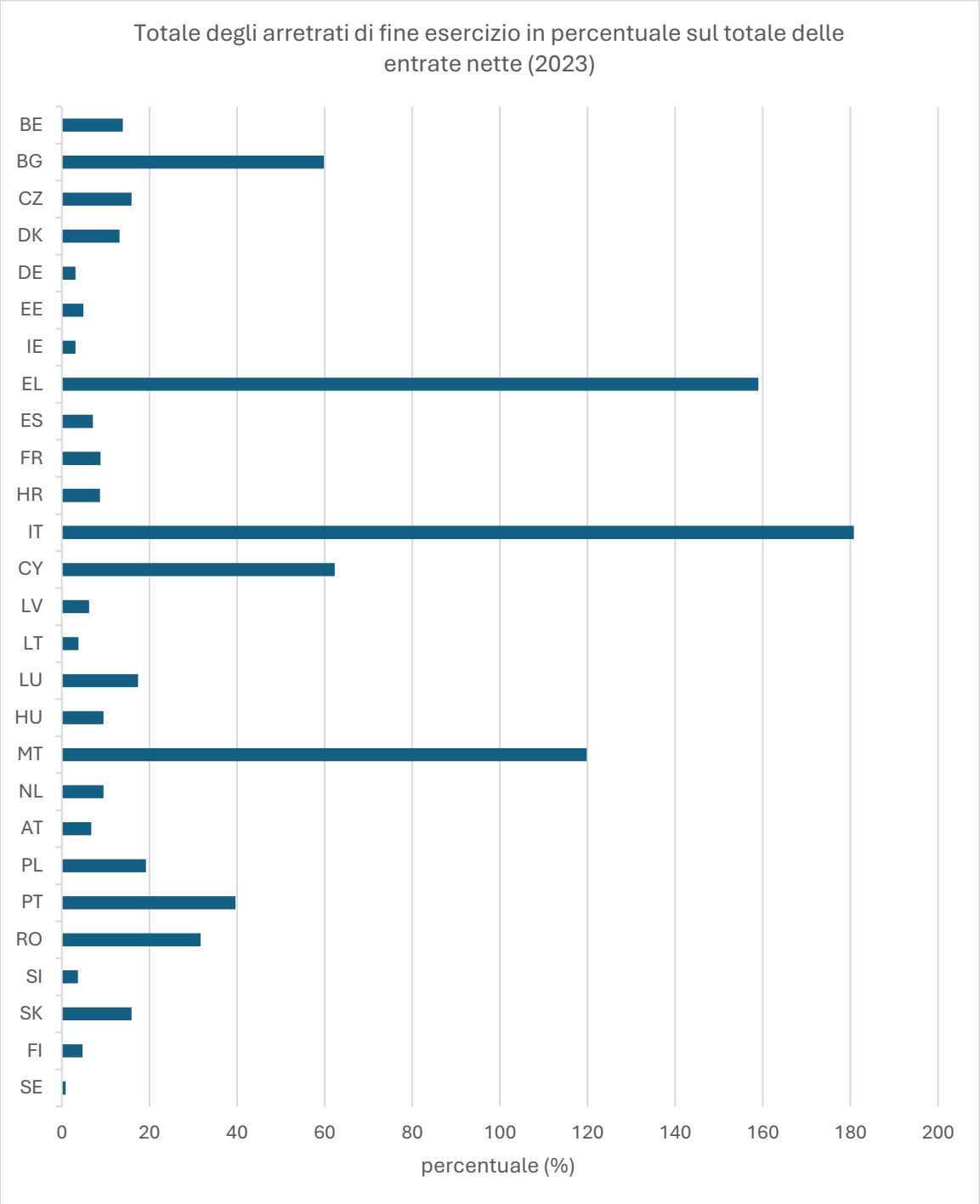
30. La Commissione continuerà a sostenere le amministrazioni attraverso orientamenti, attività di monitoraggio e, se del caso, iniziative legislative. Mirerà inoltre a potenziare l'assistenza in materia di recupero nell'ambito di negoziati con i paesi terzi. Gli Stati membri sono incoraggiati a continuare a collaborare con la Commissione per garantire l'efficace attuazione di tali azioni.

Allegato 1 Panoramica del numero di richieste ricevute da ciascuno Stato membro (2024-2025)

	Richieste di informazioni		Richieste di notifica		Domande di misure cautelari		Domande di recupero	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
BE	1 034	944	53	58	25	33	1 764	2 126
BG	1 940	2 195	65	72	10	13	766	866
CZ	331	537	44	18	0	4	406	562
DK	214	175	30	17	0	12	517	399
DE	2 668	2 374	220	325	19	62	5 143	4 186
EE	153	175	12	11	3	27	386	407
IE	290	256	22	57	0	95	512	692
EL	454	597	10	5	2	5	157	244
ES	1 364	1 281	50	70	11	8	1 920	1 713
FR	1 474	2 289	62	163	3	122	3 537	3 839
HR	749	737	17	28	2	2	307	661
IT	1 527	1 427	83	72	13	15	1 561	1 545
CY	141	160	19	15	3	3	786	431
LV	313	296	23	14	1	4	166	213
LT	1 705	1 987	20	26	48	39	6 318	6 735
LU	796	649	29	34	6	19	1 583	2 077
HU	896	1 173	59	53	12	7	422	938
MT	57	82	20	69	9	0	154	673
NL	1 671	1 692	77	127	10	12	2 405	2 013
AT	658	834	38	47	6	6	1 028	1 460
PL	2 842	2 856	229	332	3	11	2 995	3 830
PT	678	675	21	16	2	11	587	617
RO	5 932	5 562	99	80	2	4	1 848	2 001
SI	226	217	11	24	1	1	383	400
SK	371	405	23	24	5	8	393	402
FI	76	46	13	8	0	1	191	107
SE	273	171	17	31	0	2	299	260
Totale	**28 833**	**29 792**	**1 366**	**1 796**	**194**	**526**	**36 525**	**39 397**

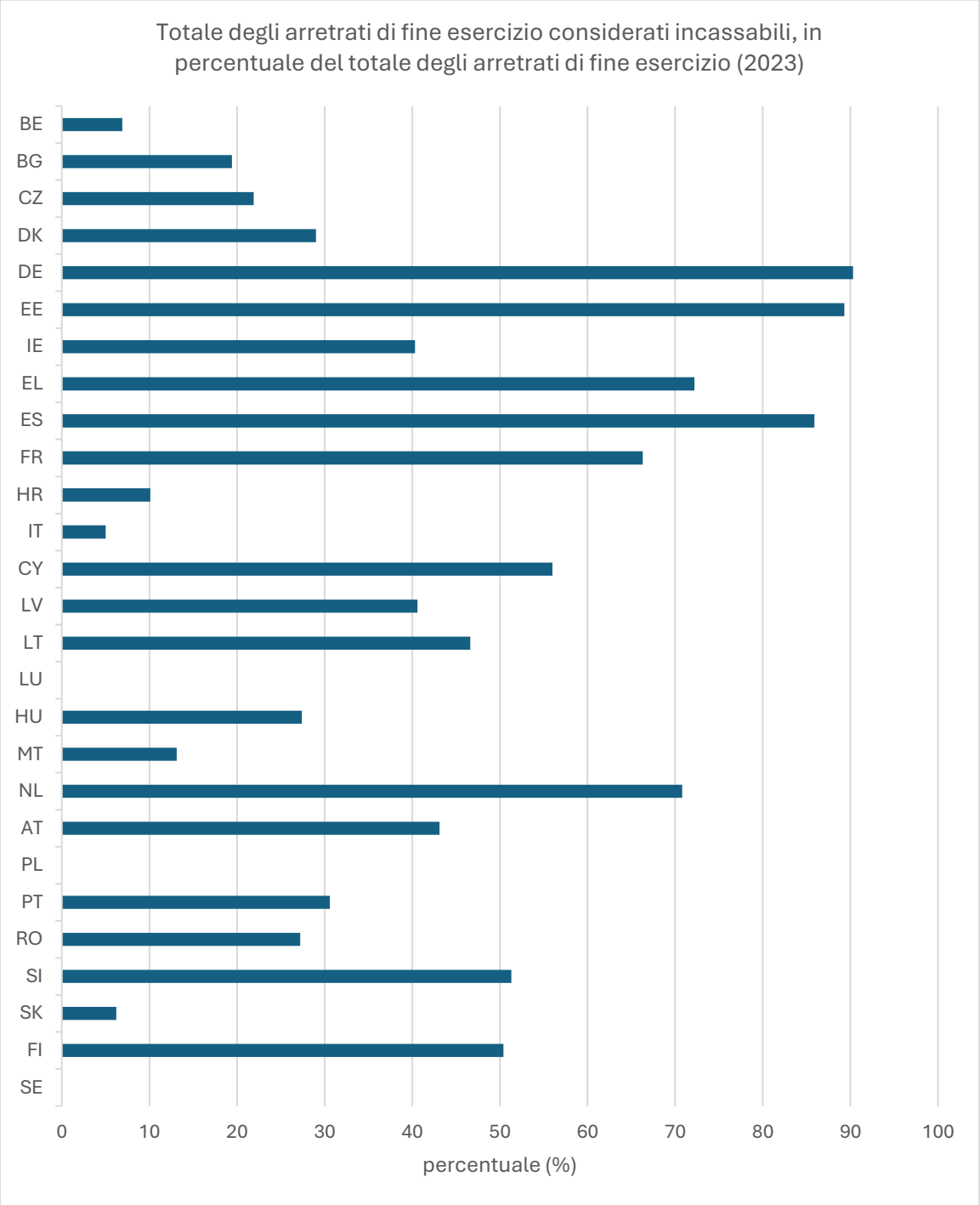
Allegato 2: indicatori riguardanti gli arretrati fiscali a livello nazionale

La tabella seguente presenta una panoramica degli arretrati totali a fine anno in percentuale delle entrate nette totali (dati per il 2023)[16].



[16] Dati tratti dalla relazione dell'OCSE del 2025 sull'amministrazione fiscale, pag. 105, figure 7.2 e 7.3 - Tax Administration 2025 | OCSE. Fonte: ADB, CIAT, IOTA, FMI, OCSE, *International Survey on Revenue Administration*, tabella D.41 "Arrears ratios: Closing stock and collectable arrears", http://isoradata.org.

La tabella seguente presenta una panoramica degli arretrati totali a fine anno considerati recuperabili, in percentuale degli arretrati totali a fine anno (dati per il 2023)[17].



[17] Dati tratti dalla relazione dell'OCSE del 2025 sull'amministrazione fiscale, pag. 106, figura 7.4 - Tax Administration 2025 | OCSE. Fonte: ADB, CIAT, IOTA, FMI, OCSE, *International Survey on Revenue Administration*, tabella D.41 "Arrears ratios: Closing stock and collectable arrears", http://isoradata.org.