



Bruxelles, 18.12.2014
COM(2014) 745 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Valutazione finale del programma “Fiscalis 2013”

SOMMARIO

Sommario	2
1. Contesto	3
2. Il programma.....	3
3. Struttura della valutazione	4
3.1. <i>Requisiti, finalità e portata</i>	4
3.2. <i>Metodologia</i>	4
3.3. <i>Logica d'intervento</i>	5
3.4. <i>Valutazioni e conclusioni</i>	5
4. Efficacia di “Fiscalis 2013” – Storia del suo contributo.....	6
4.1. <i>Minore evasione ed elusione fiscale</i>	6
4.2. <i>Attuazione uniforme, efficace ed efficiente della normativa dell’UE in materia fiscale</i> 8	
4.3. <i>Minori oneri per le amministrazioni e i contribuenti</i>	9
5. Efficienza	11
6. Valore aggiunto europeo.....	13
6.1. <i>Complementarità del programma “Fiscalis 2013” rispetto ad altre iniziative nazionali, regionali e internazionali</i>	13
6.2. <i>Contributo agli obiettivi fiscali più ampi</i>	14
6.3. <i>Importanza della cooperazione a livello di UE ai fini della riduzione dei costi e degli oneri amministrativi</i>	14
6.4. <i>Carattere transeuropeo della cooperazione in materia fiscale e cultura amministrativa comune</i>	15
6.5. <i>Sostenibilità dei risultati</i>	15
7. Fattori contestuali con effetti sui risultati del programma	16
8. Conclusioni e raccomandazioni	17

1. CONTESTO

Il programma “Fiscalis 2013” è stato istituito con decisione n. 1482/2007/CE¹ come programma d’azione comunitario pluriennale inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno. Si tratta del quarto² di una serie di programmi di cooperazione che sono stati avviati successivamente alla creazione del mercato unico europeo nel 1993. L’abolizione dei controlli fisici e fiscali sulle merci che attraversano le frontiere interne dell’Unione europea ha fatto emergere l’urgente necessità di promuovere un’intensa cooperazione tra le amministrazioni fiscali.

Le successive edizioni del programma si sono evolute con il tempo e mirano sostanzialmente a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno. Per corretto funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno s’intende, come suggerito dal legislatore e interpretato dalla valutazione, la protezione degli interessi finanziari nazionali mediante la lotta all’evasione e all’elusione fiscale, la tutela del mercato dalla concorrenza sleale e la riduzione degli oneri fiscali per le amministrazioni e i contribuenti. Nel quadro di “Fiscalis 2013” questo obiettivo generale doveva essere raggiunto mediante un’attuazione efficace, uniforme ed efficiente della normativa dell’UE in materia fiscale, nonché attraverso uno scambio di informazioni e una cooperazione amministrativa efficienti ed efficaci, compresa la condivisione delle buone prassi amministrative in settori quali: IVA, accise su alcole e tabacchi lavorati nonché imposte su prodotti energetici ed elettricità e imposte dirette.

2. IL PROGRAMMA

I principali beneficiari del programma sono state le amministrazioni fiscali degli Stati membri dell’UE, seguite dalle amministrazioni fiscali dei paesi candidati e dei paesi potenziali candidati. Relativamente ai paesi candidati e ai paesi potenziali candidati, il programma intendeva aiutare le amministrazioni di tali paesi ad adottare le misure necessarie nel settore della normativa fiscale e della capacità amministrativa in vista dell’adesione. Gli operatori economici non erano direttamente interessati dal programma; tuttavia, alcune delle sue attività hanno apportato anche a loro benefici attraverso la riduzione dell’onere amministrativo.

Per conseguire gli obiettivi del programma sono state realizzate le seguenti attività: 1) sviluppo e gestione di sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni; 2) azioni congiunte: controlli multilaterali, seminari, gruppi di progetto, visite di lavoro e qualsiasi altra attività necessaria per la realizzazione degli obiettivi del programma; 3) attività di formazione.

La dotazione finanziaria complessiva per la durata del programma (6 anni) è stata fissata a 156,9 milioni di euro. “Fiscalis 2013” ha stanziato quasi il 75% del proprio bilancio per lo sviluppo e la manutenzione di sistemi informatici transeuropei in tutti gli Stati membri dell’UE, con responsabilità distribuite tra le amministrazioni nazionali e la Commissione europea. La collaborazione avviene attraverso una rete comune di comunicazione/interfaccia comune di sistema (CCN/CSI) sicura, che garantisce l’interoperabilità tra tutti i sistemi informatici nazionali. Verso la fine del periodo di programmazione si contavano nei settori delle dogane e della fiscalità circa 60 applicazioni informatiche transeuropee basate sulla piattaforma CCN/CSI.

¹ Decisione n. 1482/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2007, che istituisce un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2013) e che abroga la decisione n. 2235/2002/CE.

² Matthaeus-Tax (1993), Fiscalis 2002 (1998-2002), Fiscalis 2007 (2003-2007) e Fiscalis 2013 (2008-2013).

Le principali applicazioni informatiche erano:

- il sistema di scambio di informazioni sull’IVA (VIES) e il VIES sul web,
- i formulari elettronici (e-form) di scambio in materia di rimborso dell’IVA, IVA e imposizione diretta,
- il modulo relativo al numero identificativo fiscale (TIN) sul web,
- il sistema di controllo informatico dei movimenti dei prodotti soggetti ad accisa (EMCS),
- il sistema di scambio dei dati relativi alle accise (SEED).

3. STRUTTURA DELLA VALUTAZIONE

3.1. Requisiti, finalità e portata

In conformità dell’articolo 19, paragrafo 1, della decisione che istituisce il programma, la Commissione europea ha elaborato il quadro per la valutazione finale e ne ha commissionato la realizzazione a un consulente esterno. Lo studio valutativo³ è stato realizzato dalla *Ramboll Management Consulting AS*, con l’assistenza del gruppo direttivo composto dai funzionari responsabili della Commissione e dai rappresentanti di quattro paesi partecipanti. La presente relazione si basa sui risultati e sui giudizi presentati nella relazione di valutazione esterna e convalidati dal gruppo direttivo. La relazione soddisfa l’obbligo di cui all’articolo 19, paragrafo 3, lettera b), di presentare una relazione di valutazione finale al Parlamento europeo e al Consiglio.

La valutazione copriva l’intera durata del programma (periodo 2008-2013) e tutti i tipi di attività. Vista la crescente enfasi sull’efficienza della spesa dell’UE e al fine di garantire un’analisi proporzionale, la valutazione ha esaminato con particolare attenzione i succitati sistemi informatici finanziati dal programma, dal momento che il loro corretto funzionamento era ritenuto fondamentale per il successo globale del programma *Fiscalis*.

3.2. Metodologia

La valutazione si articolava in cinque domande valutative principali: 1) la misura in cui il contesto fiscale elettronico paneuropeo ha contribuito al miglior funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno e alla lotta antifrode; 2) i risultati e gli impatti inattesi e/o indesiderati e il loro ruolo nelle attività del programma; 3) la divulgazione del programma (sensibilizzazione, conoscenza e attuazione); 4) il rapporto costi-benefici; 5) il valore aggiunto europeo.

La valutazione del programma “*Fiscalis 2013*” ha dovuto tenere conto di diverse limitazioni. In primo luogo, molte attività del programma proseguivano dall’edizione precedente “*Fiscalis 2007*”; pertanto, solo in rari casi i risultati e gli impatti erano unicamente ascrivibili a “*Fiscalis 2013*”. In secondo luogo, non esistevano parametri di riferimento o confronti (controfattuali) sulla base dei quali valutare il programma e non era possibile valutare uno scenario senza *Fiscalis*, se non in maniera ipotetica. In terzo luogo, i valutatori avevano a disposizione pochissimi dati quantitativi, ad esempio il numero di frodi individuate o le imposte recuperate in generale, tanto meno gli importi attribuibili al programma “*Fiscalis 2013*”; i valutatori si sono quindi ampiamente basati sulle percezioni delle parti interessate consultate (attraverso sondaggi generali, interviste mirate e studi di casi sul

3

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf

campo), anche se sovente le stesse parti interessate erano incapaci di quantificare i benefici o i vantaggi comunque percepiti.

Inoltre, le irregolarità individuate utilizzando gli strumenti offerti dal programma Fiscalis normalmente richiederebbero ulteriori indagini o darebbero origine a procedimenti legali. Per contro, la prevenzione, in particolare la prevenzione della frode, è di per sé difficile da stimare, tanto più da valutare. Infine, anche se tali dati fossero accessibili, non sarebbe possibile stabilire un forte nesso causale tra un cambiamento osservato e le attività di “Fiscalis 2013” senza incorrere in innumerevoli errori metodologici.

Alla luce di tali limitazioni e visto il contesto del programma, per rispondere alle succitate domande la valutazione ha utilizzato il metodo dell’*analisi del contributo*, una metodologia particolarmente adatta a valutare il probabile contributo di un dato intervento ai risultati attesi e osservabili, nell’ambito di un contesto complesso. Tale approccio è stato scelto tenendo in debito conto il contesto del programma Fiscalis, un contesto in cui una classica domanda di causalità non potrebbe produrre i risultati attesi, in quanto i risultati sono stati determinati da innumerevoli meccanismi e fattori, interni o esterni al programma, e da eventuali fattori contestuali che lo hanno influenzato. L’analisi del contributo ha piuttosto cercato di mostrare il *probabile contributo* del programma mettendo in evidenza il suo diretto utilizzo da parte delle amministrazioni fiscali nazionali e i benefici da esso prodotti.

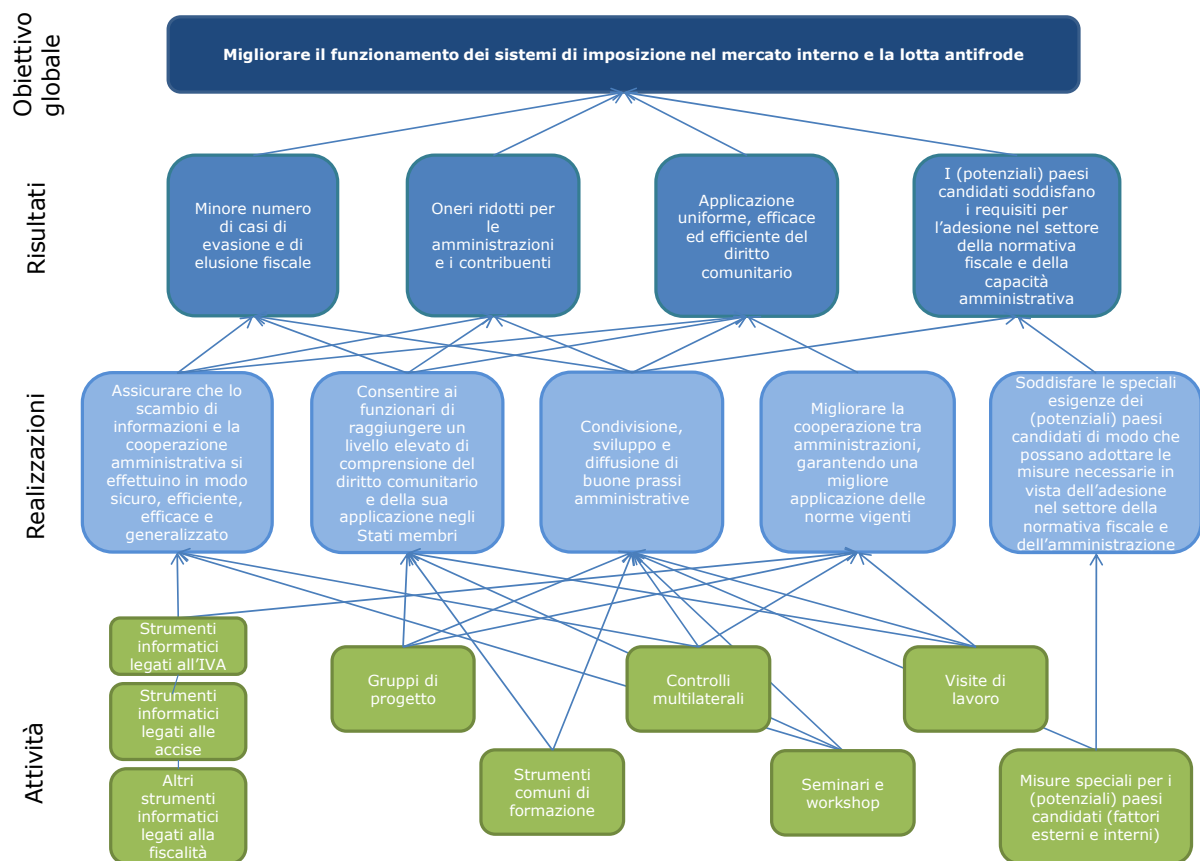
3.3. Logica d’intervento

La valutazione si è basata su un quadro logico, *la logica d’intervento*, che collega le attività di “Fiscalis 2013” (varie azioni congiunte e sistemi informatici) con il suo obiettivo ultimo (il migliore funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno e la lotta antifrode), traducendole in risultati (minore evasione ed elusione fiscale, minor onere amministrativo, attuazione uniforme ed efficace della normativa fiscale dell’UE, e paesi candidati più preparati⁴). Questa logica d’intervento, illustrata con un grafico nella pagina successiva, rispecchia la comprensione e l’interpretazione concordate con il gruppo direttivo e il consulente esterno riguardo ai nessi causali previsti tra attività, realizzazioni, risultati e impatto (obiettivo globale).

3.4. Valutazioni e conclusioni

Le valutazioni e le conclusioni sono direttamente tratte dai risultati ricavati dalle prove raccolte. Per garantire una maggiore solidità ai risultati, la valutazione ha utilizzato vari metodi di raccolta dei dati, fra cui sondaggi, interviste, ricerche documentali (incluse le analisi e i dati di monitoraggio esistenti) e studi di casi. Questo mix metodologico è stato ritenuto globalmente adeguato dalle parti interessate e dal gruppo direttivo e ha prodotto le informazioni attese.

⁴ Ai fini della valutazione, i paesi candidati e i paesi potenziali candidati sono stati considerati come gli altri paesi partecipanti, pur tenendo conto del loro status specifico laddove necessario.



4. EFFICACIA DI “FISCALIS 2013” – STORIA DEL SUO CONTRIBUTO

Nel complesso, la valutazione ha concluso che il contributo di “Fiscalis 2013” al miglior funzionamento dell'imposizione fiscale nel mercato interno è evidente, seppur quasi sempre non quantificabile. La presente sezione presenta i risultati della valutazione per quanto riguarda l'*efficacia* del programma in termini di contributo al raggiungimento dei risultati attesi: una minore evasione ed elusione fiscale (4.1), un'attuazione efficace, uniforme ed efficiente della normativa dell'UE in materia fiscale (4.2), una riduzione degli oneri per le amministrazioni e i contribuenti (4.3).

4.1. Minore evasione ed elusione fiscale

L'obiettivo principale dei sistemi informatici nel settore fiscale è consentire un rapido scambio di informazioni sicure tra le amministrazioni fiscali e quindi rendere più efficace la lotta antifrode. Questi sistemi informatici sono da considerarsi cruciali, in quanto sostengono i funzionari tributari di tutta l'UE nelle loro attività quotidiane, e sono stati perfettamente incorporati nelle amministrazioni nazionali.

Due sistemi informatici chiave contribuiscono in modo particolare al raggiungimento del succitato obiettivo: il sistema di scambio di informazioni sull'IVA (*VIES*) e il sistema di controllo informatico dei movimenti dei prodotti soggetti ad accisa (*EMCS*), con le informazioni fornite dalla banca dati incorporata del sistema di scambio dei dati relativi alle accise (*SEED*). Il sistema *VIES* consente alle amministrazioni fiscali degli Stati membri di scambiarsi tra loro informazioni sulle cessioni intra-UE di beni, ai fini del controllo dell'IVA; *VIES* sul web consente di identificare rapidamente il numero di partita IVA di un partner commerciale, mentre l'*EMCS* è un sistema computerizzato integrato obbligatorio, utilizzato dalle amministrazioni delle accise per monitorare i movimenti dei prodotti soggetti ad accisa.

Questi sistemi informatici sono strumenti attraverso i quali le autorità nazionali possono verificare la presenza di irregolarità nelle transazioni transfrontaliere. In campo IVA ciò è possibile grazie alle informazioni sul volume, sulla natura e sulle parti di una transazione soggetta a IVA. Le recenti modifiche alla banca dati VIES hanno portato a un minor numero di correzioni retroattive e discrepanze, ad aggiornamenti più rapidi e a una maggiore affidabilità dei dati sul volume di affari. Inoltre, la riduzione dei termini per la presentazione e la trasmissione degli elenchi riepilogativi ha accelerato lo scambio di informazioni, fornendo in tal modo alle amministrazioni tributarie un importante vantaggio⁵. Le prove ottenute dalle parti interessate nell'ambito della valutazione esterna indicano chiaramente che il sistema VIES ha aiutato le amministrazioni nazionali a individuare le frodi poiché consente di effettuare un controllo incrociato delle dichiarazioni del contribuente presentate a livello nazionale con quelle presentate altrove, e quindi di rilevare più rapidamente le irregolarità.

Oltre alle informazioni provenienti dal sistema VIES, il programma "Fiscalis 2013" ha offerto ai funzionari tributari la possibilità di scambiarsi richieste o informazioni più specifiche tramite il sistema *CCN mail*, in particolare la casella di posta VIES, progettata per lo scambio di formulari elettronici relativi all'IVA, e la casella postale TAXFRAUD. Questi due canali legati all'individuazione delle frodi hanno registrato rispettivamente oltre 578 000 e 187 000 messaggi scambiati tra gli Stati membri nel periodo di riferimento del programma 2008-2013. Questi messaggi sono scambi confidenziali tra Stati membri e la Commissione europea non è al corrente del loro contenuto. È quindi impossibile valutare direttamente i risultati che sono emersi da questi scambi, ma già solo le cifre indicano che la cooperazione è ben presente e dinamica.

Nel settore delle accise l'*EMCS* ha fornito gli strumenti necessari per verificare la presenza di irregolarità nelle transazioni transfrontaliere, attraverso il monitoraggio in tempo reale dei movimenti dei prodotti in regime di sospensione dei diritti di accisa, dalla notifica preliminare all'arrivo sino all'immissione in consumo, nonché attraverso la verifica istantanea degli operatori autorizzati a inviare e a ricevere i prodotti soggetti ad accisa tramite la banca dati *SEED*. Le parti interessate sono inoltre del parere che i sistemi informatici abbiano reso il comportamento fraudolento più difficoltoso, rischioso e costoso, disincentivando in tal modo le frodi. In seguito all'introduzione dell'*EMCS*, ad esempio, affinché possa essere commessa una frode, è necessaria un'intesa tra lo speditore e il destinatario, ossia la partecipazione volontaria a una transazione fraudolenta. Inoltre, grazie alle garanzie elettroniche legate a ciascuna transazione è diventato più facile per i funzionari tributari assicurare la debita riscossione dell'imposta.

Dalla valutazione esterna emerge che i *formulari elettronici standard* nel settore dell'IVA e delle imposte dirette hanno contribuito a prevenire le frodi, benché non tanto attraverso l'individuazione delle transazioni fraudolente quanto aiutando i funzionari tributari a calcolare il corretto obbligo fiscale. Risultati simili si sono ottenuti grazie allo scambio automatico di informazioni di cui alla direttiva sul risparmio⁶, utilizzando uno schema XML comune che consente una corretta valutazione fiscale, purché le informazioni siano puntuali e corrette.

Oltre agli strumenti informatici, il programma "Fiscalis 2013" ha offerto agli Stati membri efficaci strumenti di cooperazione per contrastare gli abusi fiscali, vale a dire le azioni

⁵ COM(2014)71 final "Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione del regolamento (UE) n. 904/2010 relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto".

⁶ Direttiva 2003/48/CE del Consiglio in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi.

congiunte, nell'ambito delle quali le amministrazioni fiscali hanno potuto condividere le loro competenze e la loro esperienza. Il programma ha finanziato le operazioni logistiche e tecniche della *piattaforma EUROFISC*, che è stata regolarmente considerata dai funzionari tributari un importante canale per promuovere e facilitare la cooperazione multilaterale e decentrata tra Stati membri, consentendo azioni mirate e rapide contro specifici tipi di frode. Ad esempio, lo scambio rapido di informazioni tra le unità antifrode in materia di IVA di diversi Stati membri e lo sviluppo di modelli comuni di analisi dei rischi sono stati ritenuti dalle parti interessate importanti strumenti per individuare precocemente le frodi "carosello"⁷, per le quali è notoriamente importante una reazione tempestiva da parte delle autorità.

D'altra parte, i *controlli multilaterali* hanno consentito ai revisori fiscali degli Stati membri di applicare congiuntamente le loro conoscenze, portando all'identificazione di ulteriori entrate fiscali esigibili del valore di circa 3,26 miliardi di euro⁸. Inoltre, secondo le autorità fiscali, insieme allo scambio automatico di informazioni previsto dalla direttiva sul risparmio, il programma ha incentivato l'adempimento fiscale tra i contribuenti, rendendoli consapevoli del fatto che le informazioni relative alle loro transazioni e ai loro obblighi fiscali vengono condivise tra gli Stati membri. Il programma ha quindi direttamente disincentivato l'evasione fiscale aumentando la probabilità del suo rilevamento.

Altre azioni congiunte, in particolare gli eventi mirati come i *seminari* e le *visite di lavoro*, hanno consentito alle amministrazioni nazionali di comprendere meglio l'assetto organizzativo e le pratiche amministrative dei loro omologhi di altri Stati membri. Benché tali scambi non abbiano direttamente prodotto livelli più bassi di frode, le autorità fiscali li hanno trovati utili per l'efficace scambio di informazioni finalizzato a tale obiettivo, facilitando i contatti diretti tra i dipartimenti interessati.

4.2. Attuazione uniforme, efficace ed efficiente della normativa dell'UE in materia fiscale

I sistemi informatici sostenuti dal programma "Fiscalis 2013" sono stati pienamente utilizzati e globalmente apprezzati (anche se le potenzialità di alcuni di essi non sono ancora pienamente sfruttate, come spiegato di seguito). Per esempio, tramite il solo sistema VIES le amministrazioni nazionali si sono scambiate oltre 500 milioni di messaggi⁹ l'anno sulle transazioni transfrontaliere dell'UE e tale sistema è uno degli elementi centrali su cui si fonda la cooperazione amministrativa ai sensi del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio¹⁰. Dalla valutazione è emerso che tale sistema, tra i vari strumenti utilizzati dalle amministrazioni tributarie degli Stati membri, è stato fondamentale per condurre analisi dei rischi in materia di IVA, motivo per cui molti funzionari lo hanno utilizzato su base giornaliera.

Inoltre, alcuni sistemi sostengono direttamente l'attuazione dell'acquis dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia fiscale; è il caso ad esempio dell'EMCS e di VIES,

⁷ Le frodi "carosello" implicano l'importazione di prodotti esenti dall'IVA da altri paesi dell'UE. Tuttavia tali beni, anziché essere venduti ai consumatori, vengono venduti attraverso una serie di società prima di essere riesportati. Ogni società richiede il rimborso dell'IVA che le è stata addebitata.

⁸ Questa cifra si riferisce solo alle imposte esigibili identificate unicamente nell'ambito dei controlli multilaterali.

⁹ Il contenuto dei messaggi scambiati resta confidenziale tra gli Stati membri, la Commissione non ne è conoscenza.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto.

rispettivamente per le accise¹¹ e per l'IVA¹², finanziati da Fiscalis, o dei formulari elettronici nel settore della fiscalità diretta¹³ (sebbene solo a partire dal gennaio 2013, quando questi ultimi sono stati introdotti). Inoltre, la cooperazione attraverso sistemi elettronici paneuropei ha aiutato gli Stati membri a rispettare meglio i termini regolamentari per lo scambio di informazioni previsti dalla succitata normativa dell'UE in materia di cooperazione amministrativa, consentendo uno scambio di informazioni più rapido e più preciso (grazie ad esempio ai formulari elettronici standardizzati). Per quanto riguarda il sistema EMCS, il tasso estremamente basso di errori tecnici (si verificano in meno dell'1% dei movimenti)¹⁴ mostra anche che il sistema ha offerto un vantaggio significativo rispetto al vecchio sistema cartaceo soggetto a errori, consentendo un'efficace attuazione dell'acquis sulle accise.

La corretta applicazione della normativa dell'UE è stata ulteriormente facilitata dalle azioni congiunte, che hanno consentito agli Stati membri di scambiarsi pareri circa l'interpretazione delle disposizioni dell'UE, le sfide dell'attuazione e del controllo dell'applicazione, le caratteristiche nazionali e le migliori prassi. Inoltre, le azioni congiunte hanno consentito agli Stati membri di focalizzare l'attenzione su specifiche aree problematiche, come la definizione e l'attuazione di un nuovo formulario elettronico (ad es. il formulario per la dichiarazione IVA che occorreva creare per lo sviluppo del mini-sportello unico) o l'attuazione di una data applicazione informatica (come l'EMCS o il sistema per il rimborso dell'IVA). Il contesto informale offerto dal programma per discutere sulle suddette questioni ha reso possibile una più ampia convergenza tra gli Stati membri ed è stato elogiato da tutti i soggetti interessati nel corso della valutazione. Tutti questi aspetti insieme hanno contribuito a raggiungere una sempre più uniforme comprensione, interpretazione ed elaborazione della normativa UE in materia di IVA, nonché un adeguamento delle aspettative reciproche e la mappatura delle diverse pratiche e procedure.

4.3. Minori oneri per le amministrazioni e i contribuenti

La valutazione esterna e altri dati qualitativi disponibili indicano che molti dei sistemi informatici hanno portato alla percezione di una riduzione dell'onere amministrativo per le amministrazioni e gli operatori economici nazionali.

I *formulari elettronici* e la *piattaforma CCN/CSI*, utilizzati insieme, hanno contribuito in misura maggiore alla riduzione degli oneri per le amministrazioni nazionali. Hanno portato a una maggiore efficienza grazie alla riduzione delle lente procedure cartacee ad alta intensità di risorse e hanno sveltito e semplificato lo scambio elettronico di informazioni grazie al modello comune e ai campi predefiniti per formulare le richieste e rispondervi. Hanno altresì accresciuto l'efficacia di questa cooperazione grazie alla maggiore accuratezza e utilità delle informazioni scambiate. Ciò è stato possibile soprattutto grazie a una selezione mirata delle informazioni richieste e presentate e all'interpretazione comune delle richieste.

¹¹ Regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise e regolamento (CE) n. 684/2009 della Commissione recante modalità di attuazione della direttiva 2008/118/CE del Consiglio per quanto riguarda le procedure informatizzate relative alla circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa.

¹² Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.

¹³ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale.

¹⁴ COM(2013)850 final, "Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento del sistema di controllo informatico dei movimenti dei prodotti soggetti ad accisa in regime sospensivo e sull'applicazione delle norme in materia di cooperazione amministrativa nel settore delle accise, in conformità dell'articolo 8, paragrafo 3, della decisione n. 1152/2003/CE, dell'articolo 45, paragrafo 1, della direttiva 2008/118/CE, dell'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2073/2004 del Consiglio e del regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio.

Benefici significativi derivano anche dall'utilizzo regolare dei sistemi *VIES*, *VIES sul web* e *EMCS*, anche se il loro obiettivo principale era quello di garantire l'adeguata riscossione di imposte e accise. Le amministrazioni fiscali ritengono che tali sistemi abbiano accelerato l'individuazione delle irregolarità, abbiano reso la cooperazione e il monitoraggio più agevoli e abbiano abbreviato i tempi di reazione rispetto alla precedente procedura cartacea. Per quanto riguarda il sistema EMCS, l'analisi statistica ha evidenziato che il tempo medio per l'appuramento della circolazione di prodotti sottoposti ad accisa (tempo che intercorre tra la convalida del documento elettronico e l'invio della nota di ricevimento a destinazione) era di 6,8 giorni, un lasso di tempo ritenuto molto breve¹⁵.

Il sistema VIES sul web ha consentito agli operatori economici di ridurre direttamente i tempi di convalida delle partite IVA dei loro partner commerciali, evitando loro di passare per il tramite dell'amministrazione nazionale. In un solo anno sono state effettuate 157 milioni di convalide attraverso questa applicazione. Considerato che ciascuna di queste convalide avrebbe richiesto una telefonata di cinque minuti, il sistema VIES sul web ha consentito alle amministrazioni fiscali nazionali di ridurre i costi di conformità di circa 160 milioni di euro e agli operatori economici di risparmiare un importo analogo. Inoltre, a gennaio del 2010 è diventata operativa la procedura elettronica di rimborso dell'IVA, che ha semplificato il processo di rimborso consentendo alle imprese di richiedere direttamente nello Stato membro di stabilimento il rimborso dell'IVA pagata in un altro Stato membro. Anche se, stando alla valutazione, è troppo presto per valutare il reale contributo dell'applicazione alla riduzione dei costi per le imprese, dall'analisi dei sondaggi inviati dalla Commissione ai funzionari tributari nel 2012, allo scopo di condurre un'analisi dei costi-benefici dei principali sistemi informatici sostenuti da "Fiscalis 2013", emergono informazioni preliminari provenienti da alcuni Stati membri che indicano un'effettiva crescita dell'efficienza dell'amministrazione. La valutazione ha altresì raccomandato che le attività e la valutazione del programma siano mirate specificamente ai contribuenti (raccomandazione 7).

Per quanto riguarda l'EMCS, questo sistema ha apportato anche alcuni vantaggi amministrativi agli operatori economici, fra cui il ridotto utilizzo di documenti cartacei, una più rapida conclusione delle procedure di sospensione dei dazi e l'integrazione dell'elaborazione con i sistemi informatici esistenti. Questi benefici sono stati percepiti in modo particolare dalle imprese più grandi, che hanno scambi commerciali più frequenti e dispongono di maggiori capacità informatiche; le imprese più piccole, invece, che ricorrono più sporadicamente alle procedure di sospensione dei dazi, hanno avuto maggiore difficoltà ad adattarsi, a causa dei requisiti tecnici e finanziari relativamente elevati (ad esempio il requisito di una garanzia) richiesti per la circolazione dei prodotti in sospensione dei dazi.

Nel settore della fiscalità diretta il programma ha sostenuto l'applicazione "numero identificativo fiscale (TIN) sul web". Si tratta di un'interfaccia basata sul web che consente agli utenti finali di verificare i numeri identificativi fiscali per qualsiasi Stato membro al fine di identificare rapidamente i contribuenti, facilitare la gestione delle loro problematiche fiscali nazionali o identificare i contribuenti che investono in altri paesi dell'UE. Secondo la valutazione, l'applicazione "TIN sul web" è stata sottoutilizzata, motivo per cui non è stato possibile valutare la riduzione auspicata dell'onere amministrativo. Il basso livello di utilizzo di questo sistema non è dovuto, tuttavia, al programma, ma a vari fattori, primo fra tutti l'assenza di un TIN a livello europeo, come pure al fatto che non tutti i paesi dell'UE ne hanno uno o lo utilizzano. Alcuni paesi hanno altri identificatori, che per motivi legali o di

¹⁵ COM(2013)850 final.

altro tipo non possono essere considerati TIN, mentre altri paesi non li rilasciano automaticamente a tutti i contribuenti.

5. EFFICIENZA

Una cospicua percentuale dei fondi del programma è stata destinata alla gestione e al sostegno dei sistemi informatici (circa il 75%), di cui la fetta più grande è stata assegnata alla rete CCN/CSI. Considerato il fatto che la rete CCN/CSI sostiene lo scambio di informazioni tra gli Stati membri per tutti i sistemi informatici transeuropei e consente a tutti gli Stati membri di partecipare a parità di condizioni allo scambio di informazioni, questo investimento è stato giudicato dalle amministrazioni nazionali necessario ed estremamente utile.

Poiché la rete CCN/CSI è una piattaforma che interessa anche il programma “Dogane 2013”, l’investimento in tale rete, secondo la valutazione, non è stato soltanto utile per le attività informatiche, ma ha consentito di realizzare economie di scala di un’unica architettura informatica. Se da un lato una maggiore armonizzazione delle procedure fiscali e doganali è ancora possibile (ad esempio per l’interoperabilità tra l’EMCS e i sistemi doganali) ed è oggetto di una raccomandazione (raccomandazione 6), la Commissione e le amministrazioni nazionali hanno cercato di accrescere le sinergie e lo sviluppo condiviso di moduli informatici attraverso l’organizzazione di gruppi di progetto congiunti tra le autorità fiscali e doganali.

Sul piano operativo si sono registrati miglioramenti in termini di efficienza nell’attuazione e nella gestione dei sistemi informatici grazie alla promozione del riutilizzo delle tecnologie e allo sviluppo di servizi comuni. Fra questi si annoverano strategie orientate alla riduzione dei costi, quali una singola metodologia per gestire i sistemi informatici, il consolidamento dei centri dati e ambienti di pubblicazione web condivisi con gli Stati membri nei vari settori della fiscalità. Inoltre, per garantire uno sviluppo efficiente del supporto alle funzionalità e alle operazioni, le attività informatiche sono state per lo più esternalizzate, mantenendo internamente solo poche attività operative o di sviluppo.

Oltre il 40% del bilancio assegnato alle spese informatiche nell’ambito del programma “Fiscalis 2013”, ovvero una percentuale considerevole, è stato destinato al sostegno operativo agli Stati membri per l’attuazione e la gestione dei sistemi informatici. La Commissione ha lavorato a stretto contatto con gli Stati membri per garantire la massima perizia e adeguatezza. Nell’ambito di tale collaborazione sono state messe a punto specifiche e applicazioni comuni applicabili nei singoli Stati membri e sono state organizzate visite negli Stati membri per aiutare a risolvere eventuali problematiche o per eseguire i test di connettività necessari. La verifica della conformità è stata uno dei settori che ha presentato il miglior rapporto qualità-prezzo, poiché gli strumenti sviluppati a livello centrale hanno potuto essere utilizzati da tutti gli Stati membri (ad es. il sistema di verifica self-service (SSTS) progettato per garantire agli Stati membri maggior controllo per eseguire la loro verifica di conformità). La valutazione ha suggerito di sviluppare ulteriori applicazioni a livello centrale (raccomandazione 5).

Le risposte al sondaggio condotto dalla Commissione nel 2012 sull’analisi costi-benefici dei principali sistemi informatici sostenuti da “Fiscalis 2013” mettono in evidenza le difficoltà riscontrate dagli Stati membri nel calcolare il costo di attuazione a livello nazionale. Nessuno Stato membro ha presentato valutazioni o studi esistenti condotti a livello nazionale, mentre le stime di 17 Stati membri relative ai costi di attuazione e di gestione dell’EMCS tra il 2007 e il 2011 variavano tra 1,1 milioni di euro e 18,8 milioni di euro. Ancora di meno sono gli Stati membri che sono riusciti a monetizzare i benefici e le prove a riguardo sono estremamente aneddotiche; per esempio, uno Stato membro ha riferito di aver registrato un aumento delle entrate del 10% nell’anno successivo all’introduzione dell’EMCS. Risposte positive sono

pervenute tuttavia in merito all'impatto dei sistemi informatici sull'efficienza dell'amministrazione; la maggior parte degli Stati membri ritiene infatti che, in seguito all'introduzione dei sistemi EMCS, VIES o di rimborso dell'IVA, l'efficienza delle loro amministrazioni sia migliorata. Secondo prove aneddotiche, la scoperta in uno Stato membro di varie operazioni di frode d'importo elevato avrebbe più che ammortizzato il costo di applicazione del sistema EMCS.

Per facilitare e ottimizzare ulteriormente la condivisione delle informazioni, l'organizzazione di attività e il networking, la Commissione ha avviato nel 2012 un sistema on line denominato "spazio di informazione e collaborazione dei programmi" (PICS), mettendolo a disposizione del programma "Fiscalis 2013" e del suo programma gemello "Dogane 2013". Questo sistema ha offerto alle amministrazioni nazionali uno spazio di lavoro comune on line dove scambiarsi informazioni e collaborare e in generale è stato considerato utile ai fini di un uso più efficiente delle risorse. Tuttavia, dalla valutazione è emerso chiaramente che le funzionalità e le modalità di utilizzo di questo strumento sono complessivamente ancora poco conosciute e che, attualmente, le sue potenzialità non sono pienamente sfruttate. A tal riguardo è stata formulata una raccomandazione (raccomandazione 3).

Poiché il programma "Fiscalis 2013" è stato per lo più operativo in un periodo di austerità economica, la Commissione e i paesi partecipanti hanno cercato con determinazione di raggiungere la massima efficienza, rafforzando ulteriormente la loro collaborazione per sviluppare di congiunto strumenti comuni o applicazioni nazionali, o per condividere le migliori prassi in materia di soluzioni informatiche.

In ogni caso i sistemi informatici finanziati dal programma "Fiscalis 2013" non possono essere considerati isolatamente, senza tenere conto del valore delle informazioni stesse che essi fanno circolare. È estremamente difficile monetizzare il valore dello scambio di informazioni, dal momento che i dati sulle imposte riscosse o rettificate sono sovente inaccessibili. Il valore reale dei sistemi informatici andrebbe tuttavia considerato attraverso il prisma del loro elevato utilizzo e del loro contributo a uno scambio di informazioni più rapido e sicuro tra gli Stati membri. Lo scambio di informazioni tra tutti i paesi dell'UE attraverso i sistemi informatici finanziati da Fiscalis è stato ritenuto fondamentale dai soggetti interessati in quanto ha permesso ai funzionari tributari di monitorare più efficacemente le transazioni o i movimenti intraunionali e di stabilire le imposte esigibili associate.

Se si dovessero sviluppare sistemi simili singolarmente su scala nazionale, la loro efficienza sarebbe ben lontana dai livelli attuali, in quanto tali sistemi sarebbero meno interoperabili, meno uniformi e quindi meno efficaci. I costi di attuazione e di successiva gestione di tali sistemi sarebbero inoltre molto più elevati, se non proibitivi.

Anche se le azioni congiunte hanno assorbito una quota più esigua del bilancio globale di "Fiscalis 2013", i paesi partecipanti hanno riconosciuto in tali azioni il valore unico del programma. Oltre 23 400 funzionari hanno partecipato a vari seminari, workshop, gruppi di progetto, corsi di formazione e controlli multilaterali. Il costo medio per partecipante, finanziato dal programma, è stato di quasi 1 000 euro, un costo del tutto ragionevole, stando alla valutazione esterna, se si considera che erano incluse le spese di viaggio e di soggiorno, nonché i necessari costi organizzativi, compresa l'assistenza linguistica. Secondo la valutazione, analogamente al caso dei sistemi informatici, è quasi del tutto impossibile quantificare il valore dello scambio di informazioni e delle conoscenze ottenute tramite queste attività, mentre i benefici maggiori risiedono nelle reti umane sostenibili e nell'uniforme comprensione, interpretazione e applicazione della normativa UE.

L'esempio dei controlli multilaterali illustra bene il potenziale del programma in rapporto ai suoi costi. L'importo dell'imposta dovuta riportato, ovverosia 3,26 miliardi di euro, identificato sulla base di circa l'85% dei controlli multilaterali conclusi, si traduce in un rapporto di circa 1:1 350 euro (rapporto tra 2,41 milioni di euro effettivamente spesi su tutti i controlli multilaterali e 3,26 miliardi di euro di imposta dovuta identificata e riportata). Benché occorranzo ulteriori indagini a livello nazionale per stabilire l'effettivo tasso di riscossione dell'imposta dovuta e nonostante questo esempio non possa essere ritenuto rappresentativo dell'efficienza complessiva del programma, esso illustra bene i possibili benefici economici che il programma può generare, che indubbiamente superano i suoi costi.

6. VALORE AGGIUNTO EUROPEO

Nell'ambito del programma "Fiscalis 2013" il valore aggiunto europeo viene definito ai fini della valutazione finale come l'insieme dei benefici aggiuntivi derivanti da un'azione a livello unionale rispetto a un'iniziativa nazionale, multilaterale o persino a un'altra iniziativa internazionale. Per dimostrare più chiaramente il valore aggiunto europeo, la valutazione ha utilizzato i seguenti criteri: 1) la complementarità del programma rispetto alle succitate iniziative; 2) il suo contributo complessivo al raggiungimento degli obiettivi, incorporati negli obiettivi fiscali più ampi e condivisi con altre iniziative (p. es. lotta alla frode fiscale); 3) la riduzione dei costi e degli oneri amministrativi (p. es. tramite piattaforme informatiche, orientamenti, procedure, etc. comuni; l'attuazione trasversale delle migliori prassi identificate nel corso delle attività del programma; la riduzione delle duplicazioni e sovrapposizioni; le sinergie, ecc.); 4) il carattere transeuropeo della cooperazione in materia fiscale, una lotta alla frode fiscale più efficace a livello transeuropeo anziché nazionale, i valori di una cultura amministrativa comune e delle reti umane create attraverso il programma; 5) la sostenibilità dei risultati/degli impatti se il programma dovesse essere interrotto.

6.1. Complementarità del programma "Fiscalis 2013" rispetto ad altre iniziative nazionali, regionali e internazionali

La valutazione ha identificato diverse iniziative nazionali, regionali e internazionali esterne al programma "Fiscalis 2013" volte a promuovere lo scambio di informazioni in materia fiscale tra taluni paesi, su base bilaterale o multilaterale. Secondo la valutazione, il programma "Fiscalis 2013" ha nel complesso integrato tali iniziative e ha creato sinergie fra le medesime.

A livello nazionale il programma ha perlopiù contribuito a creare *sinergie* nell'ambito delle quali "Fiscalis 2013" e le iniziative nazionali si sono alimentati reciprocamente al fine di potenziare gli effetti auspicati. Ad esempio, alcune amministrazioni hanno integrato informazioni provenienti dal sistema VIES nel software utilizzato dai loro funzionari tributari, rendendo notevolmente più agevole l'accesso alle informazioni e la loro elaborazione. Grazie alla flessibilità del programma e alla partecipazione volontaria alle azioni congiunte, le amministrazioni fiscali hanno potuto utilizzare "Fiscalis 2013" per sostenere le loro priorità nazionali, ad esempio partecipando a controlli multilaterali talvolta molto specifici.

Anche sul piano delle iniziative regionali il programma "Fiscalis 2013" ha ricoperto un analogo ruolo di supplemento. La valutazione ha citato due esempi: la stretta collaborazione in materia fiscale tra i paesi del Benelux e il Gruppo di lavoro nordico per la lotta all'evasione fiscale (NAIS). Tuttavia, queste e simili iniziative sono state considerate in gran parte

complementari al programma “Fiscalis 2013”, perché queste altre iniziative regionali avevano una copertura e una portata differenti¹⁶.

Il programma “Fiscalis 2013” ha operato in un contesto simile a quello di due importanti organizzazioni internazionali, vale a dire l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e l’Organizzazione intraeuropea delle amministrazioni fiscali (IOTA)¹⁷, dal momento che le attività, gli obiettivi e i destinatari di tali organizzazioni coincidevano in parte con quelli di Fiscalis. Se da un lato le sovrapposizioni con l’OCSE sono state marginali, visto l’ampio mandato dell’organizzazione, il contributo della IOTA agli stessi risultati perseguiti dal programma “Fiscalis 2013” è stato evidente. Tali sovrapposizioni riguardano tuttavia solo le azioni congiunte di Fiscalis, ad es. i seminari o i workshop; nessuna iniziativa della IOTA (e nessun’altra iniziativa regionale) potrebbe sostituire in alcun modo il fondamentale scambio elettronico di informazioni con *tutti* i paesi sostenuto da “Fiscalis 2013”. “Fiscalis 2013” è stato l’unico strumento a perseguire l’obiettivo principale di migliorare sul piano pratico i sistemi di imposizione nel mercato interno, il che lo rende una soluzione unica, studiata su misura per far fronte alle problematiche fiscali transfrontaliere nell’UE.

6.2. Contributo agli obiettivi fiscali più ampi

Nella relazione Monti del 2010¹⁸, la necessità di avviare uno *scambio di informazioni in materia fiscale e una cooperazione tra le amministrazioni fiscali* è stata riconosciuta come una misura fiscale suscettibile di migliorare il funzionamento del mercato interno. Il piano d’azione della Commissione del 2012¹⁹, volto a rafforzare la *lotta alla frode fiscale e all’evasione fiscale* ha peraltro sottolineato la necessità di garantire la piena attuazione e applicazione di un quadro per la cooperazione amministrativa in materia di IVA, fiscalità diretta e accise. Questa lotta è da allora rimasta una priorità europea fondamentale. Il programma “Fiscalis 2013” si è inserito bene nel suddetto quadro poiché ha fornito alle amministrazioni fiscali gli strumenti con cui scambiarsi informazioni in maniera efficace (p. es. il sistema VIES, l’EMCS, i formulari fiscali elettronici standardizzati, ecc.) o ha riunito esperti per promuovere la collaborazione nell’ambito di incarichi specifici (p. es. tramite i controlli multilaterali, la piattaforma EUROFISC, i workshop, i seminari e altre azioni congiunte).

6.3. Importanza della cooperazione a livello di UE ai fini della riduzione dei costi e degli oneri amministrativi

Secondo la valutazione il programma “Fiscalis 2013” ha contribuito a ridurre i costi e gli oneri amministrativi soprattutto in tre modi: 1) *standardizzando* in parte lo scambio di informazioni tra le amministrazioni fiscali (ad esempio tramite i formulari elettronici), 2) mettendo a disposizione piattaforme per lo *scambio sicuro* di dati (la piattaforma CCN/CSI con tutte le applicazioni informatiche ad essa ancorate) e 3) fornendo *sistemi informatici comuni* destinati a essere utilizzati direttamente dalle amministrazioni fiscali (ad esempio

¹⁶ L’obiettivo del NAIS era concludere accordi per lo scambio mirato di informazioni con diversi altri paesi, inclusi i cosiddetti “paradisi fiscali” e alcuni Stati membri. Questa collaborazione tuttavia era intesa ad agevolare lo scambio di informazioni con i paesi interessati.

¹⁷ L’Organizzazione intra-europea delle amministrazioni fiscali (IOTA) è un’organizzazione intergovernativa senza scopo di lucro che offre un forum volto ad aiutare i membri nei paesi europei a migliorare le amministrazioni fiscali. Conta 46 membri.

¹⁸ Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell’economia e della società europea, Mario Monti, 9 maggio 2010, pag. 80.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d’azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all’evasione fiscale, SWD(2012) 403 final.

l'EMCS o il VIES). Per una descrizione dettagliata del contributo del programma alla riduzione degli costi e degli oneri amministrativi si rimanda al capitolo 4 della presente relazione. Le parti interessate consultate nell'ambito della valutazione non sono state in grado di identificare alcuna alternativa nazionale o internazionale a "Fiscalis 2013", che avrebbe potuto contribuire in misura simile o superiore alla riduzione dell'onere amministrativo per le amministrazioni nazionali e gli operatori economici.

6.4. Carattere transeuropeo della cooperazione in materia fiscale e cultura amministrativa comune

L'efficacia del programma "Fiscalis 2013" risiede prevalentemente nel suo **approccio paneuropeo** e nelle sue **soluzioni transfrontaliere**, che non avrebbero potuto essere avviate a livello nazionale. Tali soluzioni riguardavano a volte sistemi informatici centralizzati che portavano tutti i paesi partecipanti allo stesso livello, altre volte il raggiungimento di un livello superiore di coordinamento e di allineamento degli obiettivi e delle aspettative grazie alle azioni congiunte. Anche se il programma non intendeva sostenere la creazione di una cultura amministrativa comune (né tale cultura è attualmente desiderata), esso ha consentito ai funzionari tributari di far convergere gradualmente il modo di rapportarsi ai loro omologhi di altri Stati membri, di comprenderli e di cooperare con loro. Secondo tutte le parti interessate era inimmaginabile raggiungere livelli simili di cooperazione agendo singolarmente e in maniera non coordinata. Il ruolo di coordinatore e di facilitatore della Commissione è stato anche riconosciuto dalle parti interessate e se ne è raccomandato il proseguimento (raccomandazione 4).

6.5. Sostenibilità dei risultati

La sostenibilità dei risultati viene analizzata nella prospettiva di un'interruzione del programma, dal momento che quasi tutte le attività di Fiscalis non sono per loro natura interventi singoli e necessitano di un sostegno continuo da parte del programma. Secondo le parti interessate, se il programma fosse sospeso, gli effetti di "Fiscalis 2013" in parte permanerebbero nel breve termine. Tali effetti includono le realizzazioni più evidenti del programma, come le nuove competenze o le reti umane. Secondo le parti interessate, tuttavia, tali effetti **non permanerebbero nel lungo termine** dal momento che le amministrazioni fiscali operano in un contesto complesso ed estremamente dinamico, con priorità, condizioni economiche e ristrutturazioni che variano da un paese all'altro. I paesi partecipanti potrebbero organizzare formalmente attività simili alle attività congiunte di propria iniziativa, ma nella pratica è improbabile che riuscirebbero ad assicurare i fondi necessari e a coordinare tali azioni.

Le parti interessate sono giunte a conclusioni simili per quanto riguarda i sistemi informatici: sarebbe molto difficile mantenere ai livelli attuali il loro supporto, la loro manutenzione e il loro sviluppo se si disponesse unicamente di un'organizzazione, di finanziamenti e di iniziative a livello nazionale. Infatti, secondo tutte le parti interessate, tali sistemi diverrebbero rapidamente inutilizzabili e inadeguati, portando rapidamente a una **minore capacità di scambiare, monitorare e controllare le informazioni** e a **maggiori costi e oneri amministrativi**. Questo fatto è importante se si considera che molti dei sistemi informatici non sono solo pratici, ma hanno in realtà una funzione di **sostegno della normativa** (ad esempio l'EMCS o i requisiti della normativa sulla cooperazione amministrativa), e che la loro interruzione potrebbe ostacolare la conformità all'acquis dell'UE in materia fiscale.

La valutazione conclude infine che, in assenza del programma Fiscalis e vista l'enfasi riservata alla lotta antifrode e all'evasione fiscale transfrontaliera, probabilmente alcuni Stati

membri collaborerebbero maggiormente nell'ambito di accordi bilaterali o regionali, il che porterebbe in definitiva a un'*asimmetria* tra gli Stati membri nell'accesso alle informazioni e potrebbe quindi *facilitare le frodi e falsare gli scambi commerciali*.

7. FATTORI CONTESTUALI CON EFFETTI SUI RISULTATI DEL PROGRAMMA

La valutazione, attraverso l'analisi del contributo, ha anche esaminato i fattori contestuali esterni al programma e quindi al di fuori del suo diretto controllo, che hanno ostacolato (fattori di freno) o contribuito (fattori trainanti) ai risultati del programma. La finalità di tale esame non era quello di stabilire con precisione il loro peso rispetto ai risultati del programma, ma quello di identificarli per chiarire le condizioni in cui ha operato "Fiscalis 2013". I fattori più importanti vengono presentati di seguito e sono stati osservati in diversi Stati membri.

La valutazione ha rilevato che *le strategie di gestione delle conoscenze in seno alle amministrazioni nazionali*, ossia come le amministrazioni nazionali hanno organizzato la cooperazione in materia di controlli multilaterali e sistemi informatici, e suddiviso le responsabilità nell'ambito delle attività legate a "Fiscalis 2013", hanno contribuito in maniera positiva ai risultati del programma. Per esempio, un'organizzazione orizzontale con pochi livelli gestionali sembra essere stata più adatta ad eseguire in maniera più rapida e agevole i controlli multilaterali, mentre la stretta collaborazione tra l'amministrazione e il dipartimento informatico ha creato maggiore flessibilità e la capacità di rispondere rapidamente e in maniera efficiente ai problemi informatici.

La valutazione ha rivelato che, in parte nel medesimo contesto, le responsabilità per i compiti legati alle attività di "Fiscalis 2013" non erano sempre chiaramente assegnate in seno alle amministrazioni nazionali, il che potrebbe aver influito negativamente sul coordinamento e sull'attuazione globale del programma nei paesi partecipanti (in alcuni di essi). La valutazione si è concentrata prevalentemente sul ruolo dei *coordinatori nazionali*, che hanno operato nell'ambito di mandati e assetti organizzativi diversi, e con diverse disponibilità di risorse, il che, in alcuni casi, potrebbe aver influenzato la loro capacità di promuovere il programma. È stato quindi raccomandato di chiarire il loro ruolo (raccomandazione 2).

I *sistemi informatici nazionali* risultano aver integrato le funzionalità dei sistemi finanziati da Fiscalis e, in questi casi, tali sistemi si sono rafforzati reciprocamente creando potenti sinergie, come nel caso del sistema informativo sui contribuenti spagnoli, *Zujar*, il quale usato unitamente al sistema VIES, consente di effettuare un rapido controllo incrociato delle transazioni soggette a IVA. D'altro canto, laddove i sistemi nazionali non erano interoperabili con i sistemi informatici finanziati da "Fiscalis 2013", le potenzialità non sfruttate erano immediatamente evidenti. Per esempio, il sistema olandese di controllo delle esportazioni (ECS) non era integrato o collegato con l'EMCS, di conseguenza tutti i movimenti che terminavano al di fuori dei Paesi Bassi dovevano essere chiusi manualmente, il che generava un maggiore carico di lavoro e una minore capacità di monitoraggio e di controllo in tempo reale.

Uno dei principali fattori che hanno ostacolato la piena realizzazione del potenziale di "Fiscalis 2013" è stata la *crisi economica* che ha colpito l'UE per tutta la durata del programma. Anche se la valutazione non ha riscontrato vistose differenze nelle risorse assegnate a specifiche aree fiscali, le parti interessate hanno perlopiù sottolineato la pressione sulle risorse e la spinta verso l'efficienza in generale. In termini pratici, l'austerità di bilancio ha ridotto la partecipazione degli Stati membri alle attività del programma nonché le risorse

necessarie per attuare le componenti nazionali dei sistemi informatici. Quest'ultimo aspetto è stato maggiormente segnalato dalle parti interessate.

Ciononostante, la valutazione ha concluso che la crisi economica ha portato a una maggiore attenzione per il contenimento dei costi delle attività e a un maggior volume di informazioni scambiate tramite il programma, dal momento che gli Stati membri hanno posto maggiore enfasi sulla riscossione delle entrate.

Le *barriere linguistiche* sono state in gran parte citate dalle parti interessate come un fattore di ostacolo, che ha pregiudicato l'efficacia della comunicazione e dell'informazione orale o scritta e ha ridotto la partecipazione alle azioni congiunte.

Anche la *consapevolezza e la conoscenza* del programma "Fiscalis 2013" hanno ovviamente inciso sui livelli di cooperazione e di scambio di informazioni. Nonostante la consapevolezza diffusa e l'ampia divulgazione dei risultati del programma, la maggior parte delle parti interessate e dei potenziali beneficiari conosceva poco o molto poco il programma. La valutazione indica anche che i sistemi informatici erano sovente "dati per scontati" dai paesi partecipanti e che vi era poca consapevolezza del collegamento con Fiscalis, un aspetto, questo, che andrebbe ulteriormente esaminato (raccomandazione 1).

Altri fattori contestuali citati dalle parti interessate, che hanno avuto minor peso sui risultati complessivi del programma o che sono stati menzionati solo in maniera aneddotica, includono: i *criteri di selezione* dei funzionari nazionali incaricati di partecipare alle azioni congiunte, la *normativa nazionale* che vieta la comunicazione di talune informazioni o l'utilizzo di alcuni sistemi volontari (per esempio l'applicazione "TIN sul web" sottoutilizzata), alcuni *fenomeni locali* (per esempio la crescita dei lavoratori transfrontalieri che accresce la pressione verso un maggiore scambio di informazioni sulle imposte dirette o l'aumento degli scambi transfrontalieri di taluni prodotti, che ha intensificato l'uso e ha accresciuto l'utilità dell'EMCS).

Infine, la valutazione ha messo in evidenza anche l'importante influenza, o la coesistenza, di *altre iniziative*, in particolare le attività della IOTA, descritte in dettaglio nel capitolo 6.

8. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sebbene il funzionamento del mercato interno dipenda da molteplici fattori, la valutazione ha concluso che "Fiscalis 2013" ha probabilmente contribuito al suo migliore funzionamento. È plausibile che la frode e l'evasione fiscale abbiano subito un calo e/o siano state evitate, il che a sua volta ha scongiurato distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Le lacune identificate che rientrano nell'ambito del programma hanno condotto alla formulazione delle raccomandazioni pertinenti.

I risultati principali possono essere sintetizzati come segue:

- a) i sistemi informatici (l'*EMCS*, il *VIES* e i *formulari elettronici* per la cooperazione in materia di imposizione fiscale diretta) hanno direttamente sostenuto l'attuazione dell'acquis dell'UE per la cooperazione amministrativa in campo fiscale;
- b) il sistema *VIES* ha aiutato le amministrazioni nazionali a individuare le frodi ed è diventato parte integrante della serie di strumenti in materia di IVA utilizzati quotidianamente dai funzionari tributari delle amministrazioni fiscali;

- c) **VIES sul web** ha direttamente ridotto i tempi di convalida delle partite IVA degli operatori economici, portando a un risparmio per le amministrazioni fiscali stimato a 160 milioni di euro nonché a un risparmio di importo analogo per gli operatori economici;
- d) **L'EMCS** ha reso il comportamento fraudolento più difficoltoso, rischioso e costoso grazie al monitoraggio in tempo reale e alla verifica istantanea degli operatori autorizzati. Grazie alle **garanzie elettroniche** legate a ciascuna transazione nell'ambito dell'EMCS è diventato più facile per i funzionari tributari assicurare la debita riscossione dell'imposta;
- e) i **formulari elettronici standardizzati** nel settore dell'IVA e delle imposte dirette hanno aiutato i funzionari tributari a calcolare il corretto obbligo fiscale;
- f) i **formulari elettronici** e la piattaforma **CCN/CSI** hanno snellito, semplificato e migliorato la qualità delle informazioni scambiate per via elettronica;
- g) le **azioni congiunte** hanno consentito alle amministrazioni nazionali di condividere le loro competenze e la loro esperienza, di scambiarsi pareri in merito all'interpretazione, attuazione e applicazione delle disposizioni legislative dell'UE, di comprendere meglio gli assetti normativi e organizzativi delle varie amministrazioni fiscali e di creare preziose reti umane;
- h) la **piattaforma EUROFISC** è stata per gli ufficiali tributari un importante canale di promozione e di facilitazione della cooperazione multilaterale e decentrata e ha consentito l'adozione di azioni mirate e rapide per combattere specifici tipi di frode;
- i) i **controlli multilaterali** hanno consentito agli Stati membri di identificare ulteriori importi di tasse esigibili del valore di circa 3,26 miliardi di euro e, insieme alle disposizioni sullo **scambio automatico di informazioni** previste dalla direttiva sul risparmio, hanno incentivato l'adempimento fiscale tra i contribuenti;
- j) i dati quantitativi disponibili sui costi e sui benefici dei sistemi informatici attuati a livello nazionale sono scarsi e le stime dei costi variano notevolmente, da 1,1 milioni di euro a 18,8 milioni di euro; i benefici (in termini di valore delle informazioni scambiate) sono difficili da monetizzare, ma l'efficienza complessiva dei sistemi informatici è stata giudicata positivamente dalle parti interessate;
- k) i singoli Stati membri non sarebbero stati in grado di sviluppare e mantenere sistemi informatici più efficaci, efficienti e interoperabili;
- l) il programma "Fiscalis 2013" ha favorito lo sviluppo di sinergie con altre iniziative in materia di cooperazione fiscale a livello nazionale, regionale e internazionale, integrandole, e ha registrato solo poche sovrapposizioni nell'ambito delle azioni congiunte; è il solo strumento sviluppato specificamente per i bisogni del mercato interno e l'unico a fornire applicazioni informatiche;
- m) il programma "Fiscalis 2013" ha consentito di ridurre i costi e gli oneri amministrativi principalmente in tre modi: i) **standardizzando** lo scambio di informazioni (per es. tramite i formulari elettronici), ii) offrendo piattaforme per lo **scambio sicuro dei dati** (la piattaforma CCN/CSI) e iii) fornendo **sistemi informatici comuni** per l'uso diretto da parte delle amministrazioni fiscali (p. es. l'EMCS o il VIES);

- n) senza il supporto del programma gli effetti delle azioni congiunte e dei sistemi informatici non permarrrebbero nel lungo termine.

Sulla base delle prove raccolte i valutatori hanno formulato diverse **raccomandazioni** nell'ottica di migliorare le attività e il potenziale del programma. Le raccomandazioni sono sintetizzate nella tabella sottostante e sono state largamente accettate dal gruppo direttivo. La Commissione intende occuparsi in maniera specifica delle raccomandazioni elaborando un piano d'azione per la loro attuazione e per il loro follow-up, tenendo conto della loro natura, della loro influenza sul programma e dell'eventuale tempistica per la loro attuazione (p. es. nel corso del programma o nel prossimo ciclo legislativo).

N.	Raccomandazione	Principale responsabile
1	Si dovrebbero avviare attività di sensibilizzazione sui (prossimi) programmi Fiscalis, sugli obiettivi e sui risultati. In particolare si potrebbe pubblicizzare il collegamento tra i sistemi informatici europei e i finanziamenti di Fiscalis.	Commissione europea e paesi partecipanti
2	Il programma dovrebbe fornire una descrizione del ruolo e delle responsabilità del coordinatore nazionale, mentre i paesi partecipanti dovrebbero garantire che i coordinatori nazionali dispongano di un adeguato sostegno e di risorse sufficienti per adempiere al loro ruolo.	Commissione europea e paesi partecipanti
3	Il programma dovrebbe continuare a divulgare informazioni sulle modalità di utilizzo e sulle funzionalità dello "Spazio di informazione e collaborazione dei programmi" (PICS).	Commissione europea
4	La Commissione dovrebbe continuare a svolgere un ruolo attivo di promozione della collaborazione tra gli Stati membri per quanto riguarda le applicazioni informatiche nazionali.	Commissione europea e Stati membri
5	La Commissione dovrebbe continuare a sviluppare applicazioni a livello centrale che possano essere utilizzate da tutti gli Stati membri.	Commissione europea e Stati membri
6	La Commissione e gli Stati membri dovrebbero promuovere l'ulteriore integrazione delle procedure fiscali e doganali.	Commissione europea e Stati membri
7	In futuro Fiscalis dovrebbe concentrarsi maggiormente sulla riduzione degli oneri per i contribuenti e intensificare le attività del programma finalizzate al raggiungimento di tale obiettivo, onde contribuire al migliore funzionamento del mercato interno.	Commissione europea e Stati membri

La Commissione ha apprezzato la qualità complessiva dello studio esterno su cui si basa questa valutazione; ha inoltre riconosciuto le difficoltà metodologiche e tenuto conto degli sforzi profusi per attenuarle. I risultati della valutazione illustrati nella presente relazione sono stati giudicati credibili e le conclusioni tratte in maniera accurata. Il contributo di "Fiscalis 2013" al migliore funzionamento del mercato interno, in termini di un'accresciuta capacità delle amministrazioni fiscali di individuare e prevenire le frodi in maniera efficace ed

efficiente, nonché di attuare la legislazione fiscale dell'UE, può essere pertanto considerato significativo.

La valutazione finale del programma "Fiscalis 2013" servirà da base per le future discussioni sulla portata e sulla struttura del programma dopo il 2020. Altri risultati operativi, come il miglioramento dei sistemi informatici e delle applicazioni o la divulgazione più capillare dei risultati del programma, verranno direttamente esaminati nel corso dell'attuale programma "Fiscalis 2020".