



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 14 novembre 2011 (24.11)
(OR. en)**

**16901/11
ADD 3**

**FISC 139
UD 313
CODEC 2024**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	11 novembre 2011
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SEC(2011) 1318 definitivo
Oggetto:	Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione d'impatto = che accompagna il documento Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per la dogana e l'imposizione fiscale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (FISCUS) e abroga le decisioni n. 1482/2007/CE e n. 624/2007/CE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2011) 1318 definitivo.

All.: SEC(2011) 1318 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.11.2011
SEC(2011) 1318 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**Proposta di
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che istituisce un programma d'azione per la dogana e l'imposizione fiscale
nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (FISCUS) e abroga le decisioni
n. 1482/2007/CE e n. 624/2007/CE**

{COM(2011) 706 definitivo}
{SEC(2011) 1317 definitivo}

PARTE I: SETTORE DOGANA

1. DEFINIZIONE DELLE PROBLEMATICHE

L'economia mondiale è soggetta a cambiamenti che determinano l'emergere di nuove problematiche per le autorità doganali. L'unione doganale e i relativi strumenti di supporto devono adeguarsi a tali cambiamenti.

Problematica 1: Pressione sulle autorità doganali per l'elaborazione di crescenti volumi di scambi e difficoltà nell'applicare le misure trovando un compromesso tra agevolazione e controllo

A metà 2010 il commercio internazionale è tornato a livelli pre-recessione e si prevede una continua crescita. Tutto questo si riflette in un **netto aumento del numero di spedizioni e dichiarazioni doganali**.

Per effetto della globalizzazione, l'UE dipende dal resto del mondo per una quota sempre crescente dei propri fattori di produzione. Nuovi modelli imprenditoriali, come l'e-commerce e l'e-business, stanno modificando la natura degli scambi commerciali rendendo più complessa la realtà commerciale. Questi cambiamenti richiedono adeguate **misure di controllo da parte delle autorità doganali**.

Problematica 2: Lacune a livello di capacità, competenze, risorse nonché di esperienza e migliori pratiche operative

Le autorità doganali sono in prima linea nella **protezione della vita, della salute e dell'ambiente**. Il numero e l'importanza delle misure nei suddetti campi sono aumentati, imponendo alle autorità doganali di svolgere compiti specialistici aggiuntivi.

Anche la domanda pubblica di sicurezza è cresciuta in modo esponenziale. Politiche specifiche per la sicurezza interna determinano per le **autorità doganali** la necessità di svolgere importanti attività **nel campo della sicurezza**. Le autorità doganali devono fronteggiare la complessità della collaborazione con molte altre autorità e organi, nonché la necessità di acquisire e utilizzare attrezzature tecniche specialistiche.

Attualmente, in entrambe le aree menzionate, alle autorità doganali spesso mancano le capacità, le risorse e l'esperienza per raggiungere gli obiettivi in modo efficiente.

Problematica 3: Applicazione incoerente e inefficiente delle politiche dell'Unione nel campo della sicurezza

In ragione della modernizzazione in corso, le autorità doganali sono responsabili dell'attuazione della legislazione dell'Unione **nel campo della sicurezza, un compito non sempre direttamente compatibile** con i processi e le procedure esistenti. Tutto questo rende l'attuazione difficoltosa e determina prassi incoerenti e inefficienti.

Problematica 4: Carenze nell'attuazione uniforme della legislazione dell'UE da parte delle 27 autorità doganali dell'Unione

L'**attuazione uniforme della legislazione doganale e dei metodi di lavoro** si è rivelata difficoltosa. L'esistenza di 27 separati processi e procedure spesso determina inefficienze e

distorsioni della concorrenza. Tutto questo **danneggia gli interessi finanziari dell'Unione** e ostacola la **protezione della società**. Una risposta legislativa a queste problematiche è stata fornita con l'adozione di un Codice doganale aggiornato¹ e una decisione sull'attuazione di una dogana elettronica² nel 2008.

Problematica 5: Difficoltà nell'attuazione uniforme di sistemi IT interconnessi

Sebbene le amministrazioni degli Stati membri abbiano accesso a una rete sicura paneuropea (CCN/CSI³) in grado di supportare i sistemi elettronici fondamentali per le dogane ("e-customs"), l'unione doganale sta affrontando problematiche di **interoperabilità ed eccessiva complessità**. Le imprese devono connettersi a molteplici sistemi negli Stati membri in cui avvengono le attività doganali. Tutto questo determina un incremento degli oneri amministrativi e dei costi di adeguamento alle normative. Anche lo **scambio di informazioni con paesi terzi** richiede lo sviluppo di soluzioni IT sicure, uniformi e paneuropee.

Problematica 6: Oneri crescenti e sempre più insostenibili per alcune autorità doganali dell'Unione europea chiamate ad attuare politiche nell'interesse dell'Unione

Gli oneri per le attività di controllo volte a garantire la sicurezza non sono uguali per tutti gli Stati membri. Lo squilibrio è particolarmente pesante dal punto di vista dell'investimento nello **sviluppo di infrastrutture** e nelle tecnologie.

2. OBIETTIVI

Obiettivo generale: sostenere l'unione doganale attraverso il potenziamento della cooperazione tra i paesi partecipanti, le loro amministrazioni doganali, i loro funzionari e le altre parti interessate.

Gli obiettivi specifici sono:

1. aiutare l'unione doganale ad agevolare gli scambi commerciali leciti attraverso l'automatizzazione e l'accelerazione dei processi doganali (problematiche 1, 3, 4, 5)
2. aiutare l'unione doganale a migliorare la competitività delle imprese europee e la protezione della sicurezza dei cittadini, oltre che dell'ambiente (problematiche 2, 3, 4, 5, 6)
3. aiutare l'unione doganale nella protezione degli interessi finanziari ed economici dell'Unione europea e degli Stati membri (problematiche 4, 5, 6)
4. promuovere la preparazione, l'attuazione e l'applicazione della legislazione e di iniziative dell'UE finalizzate a rafforzare l'unione doganale attraverso il miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'uniformità (problematiche 1, 2, 3, 4, 5, 6)

¹ Regolamento n. 450/2008/CE del 23 aprile 2008 — GU L145, 4 giugno 2008.

² Decisione n. 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, relativa alla creazione di un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio.

³ CCN/CSI = Common Communication Network, Common System Interface.

Gli obiettivi operativi sono i seguenti:

1. individuare, sviluppare e applicare le migliori pratiche operative in tutti i settori di attività doganali
2. promuovere un'infrastruttura elettronica doganale paneuropea
3. condividere le informazioni e le competenze, per agevolare l'organizzazione dei controlli doganali
4. incentivare la cooperazione tra le autorità doganali dell'Unione e con i paesi terzi, nonché la cooperazione tra le autorità doganali e altre autorità governative e terze parti
5. istituire attività e team congiunti per l'esecuzione di specifici compiti operativi
6. promuovere il processo di modernizzazione dell'unione doganale europea in maniera armonizzata
7. promuovere e monitorare la corretta comprensione e l'applicazione armonizzata della legislazione e delle politiche dell'UE
8. consolidare capacità e competenze
9. assicurare l'appropriata allocazione dell'infrastruttura in ragione delle responsabilità di sorveglianza e controllo

2.1. Necessità di un intervento da parte dell'Unione europea

Essendo l'unione doganale di competenza esclusiva dell'Unione europea, gli Stati membri hanno ammesso *ipso facto* che in campo doganale siano più efficaci iniziative a livello dell'Unione. Il quadro giuridico dell'Unione europea di per sé non assicura l'adeguato funzionamento dell'unione doganale. **Misure di sostegno come quelle previste dal programma Dogana** garantiscono che la legislazione doganale dell'UE sia applicata in maniera **convergente e armonizzata**. Inoltre, molte attività in campo doganale hanno **natura transfrontaliera** e, pertanto, non possono essere attuate in modo efficace ed efficiente dai singoli Stati membri.

Solidarietà e condivisione delle responsabilità sono i principi chiave su cui è fondata l'unione doganale. L'intervento da parte dell'UE è necessario per proteggere il bene pubblico al suo interno, nei casi in cui la "domanda" (per esempio di sicurezza) dell'UE non può essere adeguatamente soddisfatta dall'"offerta" dei singoli Stati membri. L'iniziativa a livello dell'UE si traduce nel finanziamento congiunto dello **sviluppo di infrastrutture tecniche**.

2.2. Valore aggiunto per dell'UE

Facendo tesoro dei punti di forza del programma Dogana 2013, il principale valore aggiunto apportato all'UE dal programma Dogana 2020 consiste nella produzione di risultati concreti con impatto su scala europea, che non avrebbero potuto essere prodotti in modo altrettanto efficace ed efficiente dai singoli Stati membri. Il programma permetterà:

- (a) **di incrementare l'efficacia** del lavoro svolto dalle amministrazioni doganali degli Stati membri, realizzando economie di scala,
- (b) **il funzionamento efficace e uniforme dell'unione doganale**, attraverso reti, sinergie sul piano delle migliori pratiche, condivisione delle risorse e piattaforme volte a sviluppare la collaborazione e la fiducia tra le amministrazioni.

L'Unione europea, pertanto, è il soggetto più idoneo a promuovere il funzionamento dell'unione doganale.

3. OPZIONI D'INTERVENTO

Nella valutazione d'impatto sono state analizzate cinque opzioni.

3.1. Opzione 1: Scenario di base - "Status quo"

Lo scenario di base consiste nella continuazione del programma Dogana 2013 senza modifiche ai fondi, agli obiettivi o agli strumenti disponibili. In questo scenario, il programma fornirebbe sostegno alle medesime attività e strumenti del passato.

3.2. Opzione 2: Maggior sostegno all'applicazione della normativa UE, come il Codice doganale aggiornato

Questa opzione si basa sullo scenario di base e affronta le nuove esigenze derivanti dall'evoluzione del contesto dell'unione doganale, concentrandosi in modo più deciso sul raggiungimento degli obiettivi operativi 2, 4, 5, 6 e 8.

L'opzione presuppone il mantenimento dei Sistemi d'informazione europei e la realizzazione di nuovi sistemi, secondo quanto stabilito dalla legislazione doganale dell'UE, con la graduale introduzione di un **modello di sviluppo delle tecnologie di informazione (IT) più condiviso** e la modernizzazione della governance, dell'architettura e della tecnologia.

Questa opzione introduce **innovativi strumenti d'azione congiunta** per una realizzazione più efficace degli obiettivi. Si prevede una **ottimizzazione della cooperazione** all'interno dell'UE e con gli attori internazionali, mediante un rafforzamento delle iniziative di formazione comune e l'istituzione di team di esperti UE. Il programma sosterrà **attività congiunte** tra le dogane e altre autorità, per consolidare la **gestione condivisa dei rischi** nelle aree non fiscali.

Rispetto all'opzione 1, l'opzione d'intervento 2 avrà un **maggior impatto** in termini di sostegno al raggiungimento di tutti gli obiettivi specifici, in quanto include disposizioni volte a **intensificare la cooperazione (a livello IT e umano)**.

3.3. Opzione 3: Opzione 2, più un sostegno finanziario per lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche

Oltre agli elementi previsti dall'opzione 2, questo scenario prevede un **regime di sostegno finanziario** che consentirebbe agli Stati membri di richiedere aiuti per l'acquisizione di attrezzature utili ad agevolare i controlli, facendo fronte alle esigenze di accelerazione e ottimizzazione dei controlli imposte dal progresso tecnologico. Rispetto all'opzione 2, questa opzione implica un significativo incremento dell'impegno di bilancio.

3.4. Opzione 4: Opzione 2 più un'infrastruttura IT completamente condivisa

Questa opzione prevede di **potenziare ulteriormente lo sviluppo e il funzionamento condiviso** di sistemi IT transeuropei. Verrebbe offerto un sostegno sia alle pubbliche autorità, per lo sviluppo e la messa in opera di tutti i sistemi necessari per realizzare un'infrastruttura elettronica doganale paneuropea, sia alle aziende, per la connessione a tali sistemi.

Rispetto all'opzione 2, l'opzione 4 consentirebbe alle autorità doganali di potenziare la capacità di condividere gli sviluppi comuni in tutte le aree di operatività e affronterebbe le problematiche relative alla realizzazione di sistemi IT interconnessi finalizzati a velocizzare in modo più soddisfacente le procedure doganali.

3.5. Opzione 5: Interruzione del programma

Questa opzione prevede l'interruzione del programma Dogane e la cessazione dei finanziamenti per la gestione di sistemi IT transeuropei nuovi o esistenti o per le azioni congiunte e le attività di formazione comuni.

4. VALUTAZIONE D'IMPATTO

Il benchmark per la valutazione d'impatto è rappresentato dallo scenario di base. L'impatto primario delle opzioni è riferito al funzionamento delle pubbliche autorità, ma vengono individuati anche gli effetti secondari sulle imprese e sui consumatori.

4.1. Opzione 1: Scenario di base - "Status quo"

In questo scenario la capacità dell'unione doganale di affrontare prontamente le nuove problematiche e le nuove esigenze legate all'attuazione di future normative dell'UE è limitata, con gravi conseguenze.

Senza un riorientamento degli obiettivi, nuovi strumenti aggiuntivi e maggiori fondi a disposizione, il programma Dogane non sarà più in grado di fornire una risposta adeguata alle problematiche future.

Con ogni probabilità lo scenario di base non riuscirà ad affrontare adeguatamente problematiche come le nuove evoluzioni del contesto politico, le attuali debolezze nell'interpretazione della legislazione dell'UE e nella sua attuazione, e la disomogeneità delle procedure.

Lo scenario di base **non** consente un approccio IT efficiente, né un rafforzamento della cooperazione in campo doganale e della condivisione di risorse, competenze e capacità, utili a sostenere gli Stati membri nello svolgimento dei rispettivi compiti operativi.

Se il programma continuasse così com'è, con ogni probabilità **le problematiche** cui devono far fronte le amministrazioni doganali **si aggraverebbero**, con conseguenze negative sul bilancio dell'UE (impatto economico) e sulla sicurezza dell'UE, dei suoi cittadini e dell'ambiente.

4.2. **Opzione 2: Maggior sostegno all'applicazione della normativa UE, come il Codice doganale aggiornato**

Questo scenario aiuterebbe le autorità doganali degli Stati membri a **tutelare gli interessi finanziari ed economici dell'Unione e degli Stati membri** attraverso un potenziamento della cooperazione in campo doganale. La riscossione efficace dei dazi doganali avrebbe un impatto diretto sul bilancio dell'UE e sui bilanci nazionali, il che influenzerebbe indirettamente la distribuzione del reddito e la produzione di beni pubblici.

Le economie di scala realizzate attraverso il potenziamento dello **sviluppo condiviso di sistemi IT transeuropei consentirebbero di ridurre i costi** a carico dei governi degli Stati membri. Gli effetti dello sviluppo condiviso di sistemi IT si estendono anche all'**armonizzazione delle interfacce destinate agli operatori commerciali**. Gli scambi commerciali leciti sarebbero agevolati, grazie all'automatizzazione e velocizzazione dei processi doganali e delle misure di controllo. La conseguente riduzione degli oneri amministrativi avrebbe anche una ricaduta sui costi a carico degli operatori economici e dei consumatori. Il **rafforzamento della cooperazione** contribuirebbe a una migliore protezione degli interessi finanziari⁴.

Il **rafforzamento della cooperazione** tra le amministrazioni doganali e le altre autorità promuoverebbe **l'applicazione efficace, efficiente e uniforme delle norme legislative**, per esempio in materia di sicurezza dei prodotti importati nell'UE o per quanto riguarda i DPI. L'ottimizzazione della cooperazione eviterebbe lacune nella catena di approvvigionamento. Lo sviluppo di **aree di controllo prioritario condivise** aiuterebbe a gestire le frontiere dell'UE, facilitando la **protezione dei cittadini e dell'ambiente contro i rischi connessi con il commercio internazionale**.

Le autorità doganali potrebbero attuare in modo **più efficace** le misure previste dal programma Dogana e la cooperazione nel campo dei reati contro **l'ambiente**, il trasporto illecito di rifiuti, sostanze chimiche e animali, nonché della normativa fitosanitaria.

4.3. **Opzione 3: Opzione 2, più un sostegno finanziario per lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche**

Il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche degli Stati membri consentirebbe di migliorare i controlli di natura non fiscale e, quindi, di **proteggere in modo più efficace i cittadini europei dal punto di vista della sicurezza e della salubrità dei prodotti**. Questa opzione, inoltre, **migliorerebbe ulteriormente la tutela degli interessi economici e finanziari dell'Unione e degli Stati membri, riducendo le distorsioni alla concorrenza per le imprese** e permettendo un controllo più rapido e ottimizzato delle merci in tutta l'UE.

L'impatto distribuzionale dei contributi per le attrezzature di controllo è rilevante, in quanto gli Stati membri situati alle frontiere esterne dell'Unione devono affrontare investimenti più onerosi.

4.4. **Opzione 4: Opzione 2 con in più un'infrastruttura IT completamente condivisa**

Questa opzione realizza le **economie di scala** più importanti, in quanto le risorse IT verrebbero utilizzate in modo pienamente integrato. Scegliendo di utilizzare i sistemi comuni,

⁴ Relazione tematica della Direzione generale del Bilancio sulla strategia di controllo doganale negli Stati membri in ragione del controllo delle risorse proprie tradizionali.

gli Stati membri beneficerebbero di una riduzione degli oneri nell'ordine del 60-80% per gli aggiornamenti ai sistemi e del 30% per il sistema di supporto. Scegliendo di non utilizzare i sistemi comuni, gli Stati membri non beneficerebbero di alcuna riduzione degli oneri relativi agli aggiornamenti dei sistemi, ma vedrebbero comunque ridotti del 30% gli oneri relativi al sistema di supporto⁵.

L'introduzione di tecnologie innovative comporterebbe una **riduzione dei costi per le imprese**. La condivisione delle applicazioni IT da parte degli Stati membri promuoverebbe una **maggiore armonizzazione delle procedure doganali**, con benefici diretti per gli operatori economici.

Il nuovo sistema IT previsto da questa opzione consentirebbe di erogare un **servizio completo alle autorità doganali e alle imprese**.

4.5. Opzione 5: Interruzione del programma

Questa opzione avrebbe un **impatto negativo** sulla capacità delle amministrazioni doganali di garantire l'**attuazione della legislazione dell'UE in campo doganale**.

Verrebbe **ridotta la capacità di prevenire e rilevare le frodi**, una situazione che si aggraverebbe ulteriormente nel corso del tempo. L'UE e gli Stati membri subirebbero perdite nella riscossione dei dazi e degli oneri comunitari.

Con ogni probabilità, senza una condivisione di migliori pratiche, iniziative di formazione o linee guida comuni e scambio di informazioni digitalizzate si avrebbero maggiori divergenze nell'interpretazione della legislazione doganale, il che determinerebbe un **trattamento disomogeneo degli operatori commerciali** e una **insufficiente lotta al commercio illecito**, con conseguenze negative sulla competitività, la crescita e i posti di lavoro.

I consumatori e i cittadini dell'UE sarebbero **meno protetti contro i rischi sul piano della sicurezza**. Gli standard di controllo diverrebbero variabili; le opportunità di scegliere il migliore punto di ingresso o di uscita dall'UE aumenterebbero. La capacità di combattere le attività criminali verrebbe compromessa.

⁵

MCC and eCustoms Master IT Plan Iteration 1 Global Estimation Study Document, pag. 53.

5. RAFFRONTO DELLE OPZIONI

L'Opzione 2 è quella preferibile ed è in sintonia con il prossimo Quadro finanziario pluriennale⁶.

Criteri	Efficacia nel raggiungimento degli obiettivi e impatto								Efficienza		Coerenza		Altro	Valutazione globale
	Obiettivo 1	Obiettivo 2	Obiettivo 3	Obiettivo 4	Obiettivo 5	Obiettivo 6	Obiettivo 7	Obiettivo 8	Obiettivo 9	Orientamento al risultato	Potenziamento dell'efficienza/ solidarietà	Coerenza con altre iniziative UE	Con "Un bilancio per la strategia Europa 2020"	
Opzione 1 Scenario di base	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Si	MEDIA
Opzione 2 Maggior sostegno all'applicazione della normativa comunitaria, come il Codice doganale aggiornato	+	++ (innovativa= nuovi sistemi IT + sviluppo condiviso)	+	++	+++ (innovativa = team di esperti UE)	+	+	+++ (innovativa = formazione potenziata)	0	+++	++	++	Si	ALTA
	+	++ (come nell'opzione 2)	+	++	+++ (come nell'opzione 2)	+	+	+++ (come nell'opzione 2)	+++ (nuovo)	+++	+++	- (sovrapposizione con altri fondi UE)	Si	ALTA
Opzione 3 Opzione 2, più sostegno finanziario per lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche	+	++ (come nell'opzione 2)	+	++	+++ (come nell'opzione 2)	+	+	+++ (come nell'opzione 2)	+++ (nuovo)	+++	+++	- (sovrapposizione con altri fondi UE)	Si	ALTA
+++ = OPZIONE PREFERIBILE														0
Classificazione delle opzioni														0

⁶ COM(2011)500 del 29 giugno 2011, Un bilancio per la strategia Europa 2020.

Opzione 4 Opzione 2 più un'infrastruttura IT completamente condivisa	+	+++ (come nell'opzione 2 + condivisione totale)	+	+++ (come nell'opzione 2)	+	+++ (come nell'opzione 2)	+	+++ (come nell'opzione 2)	0	+++	+++	++	No	BASSA	++
Opzione 5 Interruzione del programma	---	---	---	---	---	---	---	---	0	NA	BASSA	0	NA	BASSA /	---

PARTE II: SETTORE FISCALE

1. DEFINIZIONE DELLE PROBLEMATICHE

Le autorità fiscali nazionali stanno divenendo sempre più "vittime" del successo del processo di integrazione europea: gli ampliamenti successivi, l'istituzione del mercato unico e la creazione di una moneta unica europea nella zona euro hanno ridotto in misura significativa i rischi e i costi legati alle operazioni economiche transfrontaliere. Pertanto, **le differenze tra i regimi fiscali hanno assunto maggior importanza in termini relativi**.

Insieme alla **crescita esponenziale delle operazioni transfrontaliere**, i successivi ampliamenti dell'Unione e la **crescente complessità delle norme fiscali in vigore nelle 27 giurisdizioni nazionali** rendono più difficile il trattamento efficiente ed efficace delle operazioni transfrontaliere che danno luogo all'applicazione della legislazione fiscale. (**Problematica 1**: divergenze nell'applicazione e nell'attuazione della legislazione fiscale dell'UE).

La lotta alle frodi transfrontaliere resta una problematica di rilievo, nonostante i recenti successi. È opinione condivisa che il numero delle frodi salirebbe rapidamente se non fossero intraprese azioni coordinate da parte delle autorità fiscali. (**Problematica 2**: risposta inadeguata alle frodi, all'elusione e all'evasione fiscale).

I controlli alle frontiere interne non possono più fornire informazioni sui beni imponibili all'interno del territorio dell'UE. Pertanto, le autorità fiscali nazionali fanno affidamento su una rete di comunicazione paneuropea sicura per lo scambio delle informazioni, che è destinata ad assumere dimensioni sempre più imponenti a causa della crescita dei flussi commerciali e delle modifiche legislative, non solo entro il mercato interno, ma anche nei confronti di paesi terzi. (**Problematica 3**: pressione sulle amministrazioni fiscali nazionali per lo scambio di crescenti quantità di dati e informazioni in maniera rapida e sicura).

Un regime fiscale efficiente deve assicurare entrate sostenibili, senza tuttavia influenzare negativamente la crescita e i posti di lavoro. Attualmente, troppi ostacoli fiscali rendono complicate le operazioni transfrontaliere, mentre i cittadini hanno problemi a ottenere informazioni o richiedere sgravi fiscali alle amministrazioni fiscali estere⁷. (**Problematica 4**: notevoli oneri amministrativi per i contribuenti e le amministrazioni fiscali).

Il progresso tecnologico ha drasticamente mutato le tecnologie alla base delle operazioni transfrontaliere. Tuttavia, il progresso tecnologico tipicamente raggiunge le amministrazioni pubbliche con un forte ritardo rispetto al settore privato. Questa evoluzione del contesto fiscale intensifica la necessità di **servizi pubblici online efficaci ed efficienti**. (**Problematica 5**: progresso tecnologico più lento nelle amministrazioni pubbliche).

2. OBIETTIVI

Alla luce delle problematiche identificate per il prossimo decennio, gli attuali obiettivi del programma Fiscalis 2013 restano validi, ma devono essere riorientati verso la lotta alle frodi e adeguati all'evoluzione del contesto fiscale. Inoltre, è necessario aggiungere due nuovi

⁷ Comunicazione sulla rimozione degli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini; COM(2010) 769.

obiettivi al futuro programma: la riduzione degli oneri amministrativi per le amministrazioni fiscali e i contribuenti (sia per i privati, sia per le imprese) e il rafforzamento della cooperazione con paesi terzi e terze parti.

L'obiettivo generale del programma è migliorare il corretto funzionamento di regimi fiscali nell'ambito del mercato interno, attraverso un potenziamento della cooperazione e del sostegno alla politica fiscale dell'UE tra i paesi partecipanti, le loro amministrazioni fiscali e le parti interessate.

Gli obiettivi specifici (OS) sono:

- (1) agevolare una coerente applicazione e attuazione della legislazione fiscale dell'UE
- (2) creare le condizioni per la cooperazione, rafforzando il coordinamento e la coerenza nell'applicazione e attuazione della legislazione fiscale dell'UE
- (3) potenziare uno scambio di informazioni e una cooperazione amministrativa efficace ed efficiente
- (4) contribuire alla riduzione degli oneri amministrativi per le amministrazioni fiscali e i contribuenti
- (5) potenziare la cooperazione con paesi terzi e terze parti
- (6) rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni fiscali, migliorandone l'efficienza

Necessità di un intervento da parte dell'Unione europea

Le politiche fiscali restano prevalentemente di competenza nazionale. Il programma proposto, tuttavia, non può essere considerato un provvedimento di politica fiscale rientrante nelle competenze dei singoli Stati membri. Il programma punta a rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni fiscali, fornendo strumenti a sostegno della cooperazione e del raggiungimento degli obiettivi. Il programma proposto, pertanto, rappresenta senza dubbio una misura a sostegno del mercato interno, ai sensi dell'articolo 114 TFUE, finalizzata a migliorare il funzionamento dei diversi regimi fiscali presenti nel mercato interno.

L'azione a livello dell'Unione anziché a livello nazionale è necessaria per le seguenti ragioni:

- non è sufficiente adottare una legislazione a livello europeo, dando per scontato che sarà attuata senza intoppi e, in caso contrario, che sia sufficiente una procedura d'infrazione. L'attuazione efficiente della legislazione fiscale dell'Unione europea e degli Stati membri richiede una cooperazione e un coordinamento a livello europeo. Attraverso i diversi programmi Fiscalis, la Commissione e gli Stati membri hanno costruito un solido rapporto di fiducia, che consente di ricoprire questo ruolo di direzione e guida;
- le sfide individuate a livello fiscale non possono essere affrontate senza un ruolo di guida assunto dalla Commissione e senza incoraggiare gli Stati membri a guardare oltre i confini del proprio territorio amministrativo.

2.1. Valore aggiunto per l'Unione

Dal punto di vista economico, un'azione a livello dell'UE è molto più efficiente. L'interconnessione delle amministrazioni doganali e fiscali nazionali mediante circa 5000 punti di connessione fa sì che le amministrazioni nazionali debbano connettersi una sola volta, anziché 26 volte, per scambiare informazioni.

Altri capisaldi del programma sono costituiti da azioni volte a facilitare i rapporti tra i funzionari delle amministrazioni fiscali per lo scambio delle migliori pratiche e l'apprendimento reciproco. È più efficiente affidare alla Commissione, nel quadro del programma, un ruolo di **coordinamento** delle attività tra i paesi partecipanti che consenta sinergie tra le iniziative, garantendo che gli Stati membri non debbano sviluppare in proprio strumenti e modalità di lavoro e non vi siano lacune nella sistematica attuazione a livello dell'Unione.

Le parti interessate dal programma hanno confermato che la maggior parte delle attività necessarie per migliorare la cooperazione a livello fiscale non si sarebbe potuta realizzare, oppure si sarebbe potuta realizzare solo con grande ritardo e/o con maggiori oneri e risultati meno ottimali, se il programma non avesse fornito un quadro per la cooperazione⁸.

3. DESCRIZIONE DELLE OPZIONI D'INTERVENTO

Considerando il contesto politico generale e le problematiche a livello di politica fiscale attese nel prossimo decennio, sono state valutate svariate opzioni d'intervento.

3.1. Opzione 1 – Scenario di base: "Status quo"

Lo scenario di base considerato nella presente valutazione d'impatto consiste nella continuazione del programma Fiscalis 2013 senza modifiche ai fondi, agli obiettivi o agli strumenti disponibili. In questo scenario, il programma Fiscalis non verrebbe adeguato al contesto economico e tecnologico in evoluzione e non porrebbe ulteriore accento sulla lotta alla frode, sulla riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e delle amministrazioni fiscali e sul rafforzamento della cooperazione con paesi terzi e terze parti.

Con un impegno di bilancio costante, questa opzione assicurerebbe unicamente la continuità operativa dei sistemi IT sviluppati entro il 2013 e imporrebbe di assegnare un grado di priorità alle problematiche da affrontare. Lo scenario di base non accoglierebbe i suggerimenti di miglioramento emersi nell'ambito della valutazione intermedia⁹.

3.2. Opzione 2 – Potenziamiento dello scenario di base

Questa opzione prevede la continuazione dello scenario di base, ma con un adeguamento degli obiettivi specifici, in modo da consentire al programma di affrontare tutte le sfide individuate nella descrizione delle problematiche.

Questa opzione richiederebbe solo un aumento marginale dell'impegno di bilancio, il che implica la necessità di assegnare un grado di priorità alle problematiche da affrontare e un sostegno alle amministrazioni fiscali unicamente nell'ambito delle politiche correnti.

⁸ RAMBOLL, Fiscalis 2013 valutazione intermedia, paragrafi 396-424.

⁹ RAMBOLL, Fiscalis 2013 valutazione intermedia, paragrafi 268-328.

Eventuali nuove iniziative politiche sarebbero quindi escluse dall'ambito di applicazione del programma, facendo eccezione per le iniziative con impatto marginale sull'impegno di bilancio, il che significa che il programma potrebbe limitare il proprio sostegno a un numero esiguo di iniziative congiunte. Questa opzione accoglierebbe i suggerimenti di miglioramento formulati¹⁰ dalle parti interessate, vista la loro incidenza minima sull'impegno di bilancio.

3.3. Opzione 3 – Potenziamento dello scenario di base e inclusione di nuove politiche

L'opzione d'intervento 3 fornirebbe ai regimi fiscali un quadro solido per affrontare le sfide attese nel prossimo decennio. Oltre ad affrontare le problematiche descritte nell'opzione 2, questo scenario permetterebbe di estendere la cooperazione a nuove aree che potrebbero emergere da sviluppi delle politiche e disporrebbe di risorse di bilancio significativamente più elevate rispetto al programma attuale. L'opzione assicurerebbe sia la continuità operativa dei sistemi IT, sia l'entrata in funzione di eventuali sistemi IT richiesti da nuove iniziative giuridiche.

3.4. Opzione 4 – Interruzione del programma

Questo scenario prevede l'interruzione del programma Fiscalis, che a partire dal 2014 non verrebbe sostituito da alcun altro programma, e la cessazione dei finanziamenti a favore dei sistemi IT transeuropei, delle azioni congiunte o delle attività di formazione a sostegno del funzionamento dei regimi fiscali dell'Unione europea.

4. VALUTAZIONE D'IMPATTO

I criteri di valutazione adottati sono l'efficacia, l'efficienza e la coerenza con le altre iniziative dell'Unione, unitamente all'accettabilità di ciascuna opzione per gli Stati membri, in quanto le opzioni d'intervento hanno effetti diretti sulle autorità fiscali dei paesi partecipanti. Vengono individuati anche gli effetti indiretti.

Vista la natura delle opzioni d'intervento, non si prevede un **impatto ambientale diretto**. L'impatto ambientale indiretto riguarda la riduzione delle informazioni su base cartacea e dei consumi energetici. L'impatto sulle **PMI** fa riferimento alla creazione di condizioni che consentano la riduzione degli oneri amministrativi sopportati dalle imprese, quindi rientra anch'esso tra gli effetti indiretti, soggetti all'influenza di altri fattori.

Anche l'**impatto sociale** è di natura indiretta, in quanto il programma crea le condizioni per una più efficiente riscossione delle imposte da parte delle amministrazioni fiscali, contribuendo indirettamente a una migliore distribuzione del reddito. Tuttavia, il programma è solo uno dei fattori in grado di incidere su questo risultato.

4.1. Opzione 1 – Scenario di base

Questo scenario **non consentirebbe di affrontare tutte le sfide incontrate dalle amministrazioni fiscali** e non fornirebbe i mezzi necessari per potenziare l'attuale livello di cooperazione e scambio di migliori pratiche tra le amministrazioni fiscali.

¹⁰ Ibidem, paragrafi 268-328.

Lo scenario di base non risolverebbe i problemi in termini di differenze nell'uso dei sistemi IT delle amministrazioni fiscali, di maggiori costi di riscossione delle imposte o di maggiori oneri a carico dei contribuenti a livello dei singoli Stati membri¹¹.

Senza un incremento dell'impegno di bilancio, questa opzione sosterrrebbe le amministrazioni fiscali unicamente nell'ambito delle politiche correnti, imponendo di assegnare una priorità alle problematiche da affrontare ed escludendo eventuali nuove iniziative politiche.

Questo scenario assicurerebbe unicamente la continuità operativa dei sistemi IT sviluppati entro il 2013, ma non ridurrebbe le differenze nell'uso dei sistemi IT delle amministrazioni fiscali, ovvero le differenze nelle interfacce destinate agli utenti finali dei sistemi e nell'attuazione dei sistemi.

L'opzione non accoglierebbe i suggerimenti di miglioramento emersi nell'ambito nella valutazione intermedia¹², come il rafforzamento della **cooperazione in maniera più sistematica**, e non permetterebbe di ottimizzare l'impiego di esperti a livello operativo negli Stati membri¹³.

4.2. Opzione 2 – Potenziamiento dello scenario di base

Abbinando un miglioramento dell'efficienza con un ampliamento degli obiettivi, questa opzione darà nuovo slancio alla cooperazione in campo fiscale nel prossimo decennio, promuovendo coordinamento e coerenza integrati nell'applicazione della politica fiscale. Le modifiche agli strumenti e l'ampliamento degli obiettivi consentiranno alle amministrazioni fiscali di affrontare in modo adeguato le sfide individuate nella descrizione delle problematiche.

Questa opzione d'intervento adeguerebbe gli obiettivi alle esigenze, concentrandosi sull'**evoluzione del contesto fiscale, la riduzione degli oneri amministrativi** per le amministrazioni fiscali e i contribuenti¹⁴ e il rafforzamento della **cooperazione con paesi terzi e terze parti**. Facendo tesoro dell'esperienza di VIES sul web, fornirebbe risorse utili a ridurre gli oneri amministrativi per i contribuenti e i costi sostenuti dalle amministrazioni fiscali per la riscossione delle imposte.

La creazione di condizioni per il miglioramento del coordinamento e della coerenza nell'applicazione e attuazione della politica fiscale dell'Unione consentirebbe di rafforzare la lotta antifrode, facendo tesoro, per esempio, dell'esperienza accumulata con Eurofisc, che potrebbe determinare nuove aree di lavoro per i controlli.

Analogamente allo scenario di base, le risorse di bilancio a disposizione nello scenario numero 2 consentirebbero unicamente di sostenere le amministrazioni fiscali nell'ambito delle politiche correnti, escludendo eventuali nuove iniziative politiche.

Si potrebbe assicurare la continuità operativa dei sistemi IT esistenti e anche qualche allineamento tecnologico (seppur di modesta entità), con margine anche per lo sviluppo di specifiche comuni e l'offerta di servizi condivisi per abbreviare i tempi di realizzazione.

¹¹ RAMBOLL, Fiscalis 2013 valutazione intermedia, paragrafo 359.

¹² Durante la valutazione intermedia, la tavola rotonda del Comitato Fiscalis 2013 e il workshop di giugno.

¹³ DELOITTE, Alternatives for taxation cooperation, pag. 39.

¹⁴ Ibidem, pagg. 17-18.

L'entrata in funzione di eventuali nuovi sistemi IT richiesti dall'evoluzione delle politiche e correlati a costi significativi verrebbe differita di svariati anni o esclusa dal sostegno.

4.3. Opzione 3 – Potenziamento dello scenario di base e inclusione di nuove politiche

Questa opzione d'intervento creerebbe condizioni ottimali per una cooperazione tra le amministrazioni fiscali dell'UE finalizzata a migliorare il funzionamento dei regimi fiscali nel mercato interno e sostenere gli sviluppi della politica fiscale dell'Unione, introducendo i miglioramenti necessari sul piano dell'efficienza e perseguendo tutti gli obiettivi, senza necessità di stabilire priorità e prevedere la possibilità di includere nuove aree di cooperazione, su scala più ampia e in un periodo di tempo più breve. Se necessario, eventuali nuovi sistemi IT richiesti dalle evoluzioni del contesto politico potranno essere sviluppati entro i tempi stabiliti. Sulla base dell'esperienza accumulata con i precedenti programmi, l'attuazione di tutto ciò richiederebbe un significativo **incremento dell'impegno di bilancio** rispetto allo scenario di base. Alla luce delle attuali difficoltà economiche, dei limiti budgetari e degli inequivocabili segnali provenienti da alcuni Stati membri, si stima che l'accettabilità di questa opzione sia bassa. Essa, inoltre, non è in sintonia con quanto previsto dal Quadro finanziario pluriennale 2014-2020¹⁵.

4.4. Opzione 4 – Interruzione del programma

Questo scenario prevede l'interruzione del programma e la cessazione dei finanziamenti dell'Unione a sostegno di sistemi IT, azioni congiunte o attività di formazione. La cooperazione tra le autorità fiscali sarebbe seriamente compromessa, con pesanti ripercussioni negative sull'efficienza e l'efficacia della cooperazione in campo fiscale. Gli Stati membri potrebbero dover cercare modalità alternative per sostituire la cooperazione promossa dal programma¹⁶. Lo scambio digitale di informazioni tra le autorità fiscali diverrebbe più scomodo e costoso. Senza azioni congiunte, lo scambio di buone pratiche è probabilmente destinato a divenire più frammentato e costoso, mentre l'assenza di programmi di formazione coordinati determinerà una duplicazione degli sforzi. Si prevede un incremento delle attuali divergenze tra gli Stati membri a livello di efficienza ed efficacia delle iniziative fiscali.

4.5. Impatto economico del programma

Il programma ha un impatto economico positivo, in quanto sostiene attività finalizzate alla riduzione degli oneri amministrativi. Già la sola automazione prevista dallo scenario di base ha effetti positivi, che risultano rafforzati negli scenari 2 e 3, che perseguono esplicitamente la riduzione degli oneri amministrativi.

Il programma crea le condizioni per una più efficace riscossione delle imposte e lotta alle frodi e all'evasione da parte delle amministrazioni fiscali, il che si rifletterà non solo in migliori servizi e minori costi di adeguamento alla normativa, ma anche in una maggior efficienza delle amministrazioni fiscali e in un aumento delle entrate¹⁷. Questo impatto è destinato ad essere potenziato dall'enfasi sulla lotta antifrode posto dalle opzioni 2 e 3. Riducendo le differenze nell'interpretazione della legislazione fiscale, il programma contribuisce a ridurre la concorrenza sleale e l'eventualità di una doppia tassazione ingiustificata dei contribuenti.

¹⁵ COM(2011) 500 del 29 giugno 2011.

¹⁶ DELOITTE, Analysis of different scenarios for tax cooperation, pagg. 47-52.

¹⁷ DELOITTE, Alternatives for taxation cooperation, pagg. 21-22.

4.6. Opzione preferibile

L'impatto delle differenti opzioni, selezionate in base all'efficacia, all'efficienza e all'accettabilità, è sintetizzato nella Tabella 1. La valutazione d'impatto ha condotto alla seguente raccomandazione:

L'opzione preferibile è la numero 2: Potenziamento dello scenario di base

L'opzione 2 è preferibile in quanto, nonostante la valutazione inferiore in termini di efficienza, presenta un grado notevolmente maggiore di accettabilità agli Stati membri. L'opzione è in sintonia con il prossimo Quadro finanziario pluriennale¹⁸.

¹⁸ COM(2011) 500 del 29 giugno 2011, "Un bilancio per la strategia Europa 2020".

Tabella 1: Raffronto sintetico delle opzioni

Criteri	Efficacia e rilevanza							Efficienza		Coerenza		Altro	Valutazione globale
	OS 1	OS 2	OS 3	OS 4	OS 5	OS 6	Future politiche	Orientamento al risultato	Potenziamento dell'efficienza	Coerenza con altre iniziative UE	Rientra nel bilancio "Europa 2020"	Accettabilità agli Stati membri	Classificazione delle opzioni
Opzione 1: Scenario di base	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Si	MEDIA	0
Opzione 2: Potenziamento dello scenario di base	++	0	++	0	+	++	0	++	+	++	Si	ALTA	+++ = OPZIONE PREFERIBILE
Opzione 3: Potenziamento e inclusione di nuove politiche	+++	++	+++	++	++	+++	+	++	+++	++	No	BASSA	++
Opzione 4: Interruzione del programma	--	--	--	--	--	--	0	NA	BASSO	BASSA	NA	BASSA	--

Nota: Entità dell'impatto, rispetto allo scenario di base:

+++ fortemente positivo, ++ decisamente positivo, + positivo, 0 come scenario di base, - negativo, -- decisamente negativo, --- fortemente negativo, NA non applicabile

Fonte: DG TAXUD