



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.10.2008  
COM(2008) 623 definitivo

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

**Valutazione finale del programma Fiscalis 2003-2007 in conformità all'articolo 15 della  
decisione n. 2235/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2002,  
recante adozione di un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei  
sistemi di imposizione nel mercato interno (Programma Fiscalis 2003-2007)**

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

**Valutazione finale del programma Fiscalis 2003-2007 in conformità all'articolo 15 della decisione n. 2235/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2002, recante adozione di un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno (Programma Fiscalis 2003-2007)**

### 1. PROGRAMMA FISCALIS 2003-2007

Il programma Fiscalis 2003-2007 è stato istituito con decisione n. 2235/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2002. Terzo programma d'azione comunitario nel settore dell'imposizione, ha riguardato il periodo compreso tra il 1° gennaio 2003 e il 31 dicembre 2007. Potevano prendervi parte i 27 Stati membri dell'UE, come pure la Croazia e la Turchia. I costi sono stati ripartiti tra la Comunità europea e i paesi partecipanti.

Il programma si prefiggeva di migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno accrescendo la cooperazione tra i paesi partecipanti, le loro amministrazioni e i loro funzionari. Nel settore delle imposte indirette, in particolare per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto e le accise, gli obiettivi del programma erano i seguenti: (i) consentire ai funzionari di raggiungere un elevato livello comune di comprensione del diritto comunitario e della sua applicazione negli Stati membri; (ii) assicurare una cooperazione ampia, efficiente ed effettiva tra gli Stati membri; (iii) migliorare le procedure amministrative. Per quanto concerne l'imposizione diretta, Fiscalis mirava a favorire lo scambio di informazioni nell'ambito dell'assistenza reciproca e far conoscere il diritto comunitario applicabile, mentre, per quanto riguarda le imposte sui premi assicurativi, era inteso a migliorare la cooperazione tra Stati membri, garantendo una migliore applicazione delle norme vigenti. Il programma, infine, si prefiggeva specificamente di tener conto delle esigenze particolari dei paesi candidati, in modo che essi potessero prendere le misure necessarie per l'adesione in materia di legislazione fiscale e capacità amministrativa.

Per conseguire gli obiettivi il programma si è basato principalmente sui seguenti strumenti:

- azioni comuni, tra cui seminari, gruppi di progetto, scambi di funzionari, controlli multilaterali, attività di formazione e altre azioni. Circa il 36% del bilancio di Fiscalis è stato utilizzato per azioni comuni;
- sistemi di comunicazione e di scambio d'informazioni volti a garantire lo scambio di informazioni mediante reti informatiche transeuropee, tra cui il sistema di scambio di informazioni sull'IVA (VIES) e una serie di applicazioni utilizzate nell'ambito dell'IVA, delle accise e dell'imposizione diretta. Ai sistemi informatici è stato assegnato circa il 64% del bilancio del programma, comprendente il finanziamento di parte della piattaforma di networking condivisa con il programma Dogana 2007 (Common Communications Network/Common Systems Interface).

La dotazione finanziaria per l'attuazione dell'intero programma quinquennale era fissata a 67,25 milioni di euro.

## **2. SCOPO DELLA VALUTAZIONE FINALE**

L'articolo 15 della decisione n. 2235/2002/CE stabilisce che "la valutazione finale [del programma Fiscalis 2003-2007] è intesa a valutare l'efficacia e l'efficienza delle attività del programma" rispetto agli obiettivi. La pertinenza del programma stesso è già stata esaminata in occasione della valutazione intermedia, svolta nel periodo 2004-05.

La valutazione finale è stata avviata nel novembre 2007 e ultimata nel giugno 2008. Essa ha riguardato l'intero intervento (2003-2007).

La Commissione europea ha incaricato Deloitte di eseguire la valutazione finale del programma Fiscalis 2003-2007. La valutazione è stata eseguita in base a quattro criteri:

- efficacia di Fiscalis nel conseguire gli obiettivi perseguiti;
- efficienza, tenendo conto delle risorse impiegate e dei risultati ottenuti;
- utilità dei risultati del programma rispetto alle esigenze constatate e alla soluzione dei problemi;
- continuità dei risultati del programma a medio e lungo termine.

Per sondare l'efficacia del programma sono state elaborate sette domande, che vertevano sugli obiettivi e sugli strumenti, mentre agli altri tre criteri sono state dedicate tre ulteriori domande. La valutazione ha preso in esame gli effetti di Fiscalis in senso ampio, utilizzando informazioni qualitative combinate a dati quantitativi (laddove disponibili), per misurare l'impatto e l'efficacia del programma.

## **3. METODOLOGIA**

La valutazione è stata incentrata sia sugli aspetti qualitativi che quantitativi.

- Le informazioni qualitative sono state tratte dalle relazioni sulle attività del programma (fornite dai paesi partecipanti), dai colloqui con funzionari della Commissione e dei paesi partecipanti, dagli studi di casi su tre aspetti specifici in tre paesi partecipanti e, in certa misura, dall'indagine condotta via internet (si veda il punto successivo).
- Per quanto concerne i dati quantitativi, le fonti sono state le seguenti:
  - una vasta indagine via internet che ha coinvolto soggetti diversi (partecipanti alle attività dal programma, personale di gestione del programma Fiscalis a livello nazionale e funzionari di primo piano del settore fiscale nazionale);
  - relazioni e dati disponibili forniti dalla Commissione.

I risultati della valutazione si fondano principalmente su fonti d'informazione primarie, ovvero su dati forniti direttamente a chi ha condotto la valutazione: colloqui, questionari contenenti le osservazioni delle persone interpellate, moduli di valutazione dei seminari<sup>1</sup>.

#### 4. RISULTATI E CONCLUSIONI

Le attività relative alla cooperazione fiscale transnazionale hanno luogo in un contesto giuridico specifico, sia a livello europeo che nazionale. Anche la cooperazione tra i paesi partecipanti mediante le attività di Fiscalis è avvenuta in tale contesto giuridico, che ha pertanto condizionato (con direttive e regolamenti nei settori della cooperazione amministrativa e dell'assistenza reciproca) le possibilità di sviluppo di alcune di queste attività.

Dato che gli obiettivi di Fiscalis 2003-2007 sono stati formulati in maniera generica, i paesi partecipanti e la Commissione hanno potuto proporre un'ampia gamma di attività e temi. La flessibilità del programma ha consentito di tenere conto dell'evoluzione della legislazione fiscale, delle mutevoli esigenze dei paesi partecipanti e delle priorità stabilite da tutte le parti interessate. Questo apprezzabile elemento ha reso le attività particolarmente utili per i partecipanti e le amministrazioni nazionali. I funzionari delle imposte hanno tuttavia manifestato l'esigenza di attività ancor più mirate e adattate al singolo caso.

In base alla valutazione, il programma ha conseguito l'obiettivo generale che si era prefisso, accrescendo la cooperazione tra i paesi partecipanti, le loro amministrazioni e i loro funzionari. I funzionari hanno collaborato ampiamente e in maniera efficace applicando e utilizzando i sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni. Sebbene tali sistemi possano ancora essere migliorati sotto l'aspetto della velocità, dell'accuratezza e dell'affidabilità dei dati, si sono dimostrati un mezzo di collegamento riuscito e decisivo tra le amministrazioni nazionali, in particolare nel campo dell'imposizione indiretta. Le azioni comuni (seminari, scambi di funzionari, controlli multilaterali e gruppi di progetto) hanno alimentato un'"ampia cooperazione" in molti settori diversi, favorendo in particolare la creazione di una rete tra i funzionari delle imposte. La Commissione ha stimolato i paesi partecipanti ad una maggiore cooperazione (ad esempio, nell'ambito dei controlli multilaterali), la cui portata, tuttavia, dipende in gran parte dai partecipanti e dalla posizione che occupano all'interno delle amministrazioni nazionali.

Il settore principale nell'ambito del programma è l'imposizione indiretta (IVA e accise), oggetto di svariate attività pertinenti. Meno numerose sono state le attività con finalità legate all'imposizione diretta, anche se, essendo esse considerate sempre più necessarie, si prevede che aumentino in futuro. Il programma non ha finanziato attività sulla tassazione dei premi assicurativi, poiché i paesi partecipanti non hanno espresso esigenze specifiche in quest'ambito.

Le attività messe a punto erano complementari e rette da una logica chiara quanto allo strumento prescelto per ottenere un determinato risultato. L'assenza di relazioni strutturate sui risultati delle attività nei paesi partecipanti ha reso difficile comprovare i risultati del programma, precludendo in tal modo la possibilità di organizzare il follow up degli eventi. Tale assenza di relazioni ha ridotto la visibilità del programma all'interno delle

---

<sup>1</sup> Poche informazioni sono state tratte da fonti secondarie, quali le relazioni degli Stati membri sui risultati delle attività del programma (laddove sono stati raccolti).

amministrazioni, il che può spiegare lo scarso sostegno offerto al programma dai vertici delle amministrazioni stesse.

I partecipanti di ciascun paese avevano l'obbligo di informare circa il programma; tuttavia seppure siano emerse alcune buone prassi in materia di scambio di conoscenze, la divulgazione delle informazioni è rimasta alquanto circoscritta, poiché sotto questo profilo è mancato un approccio unico e strutturato.

I paesi che sono entrati a far parte dell'UE il 1° maggio 2004 e il 1° gennaio 2007 partecipavano già al programma prima dell'adesione, alle stesse condizioni degli Stati membri. È questo un aspetto ritenuto positivo sia dai vecchi che dai nuovi Stati membri.

In conclusione, Fiscalis 2003-2007 può dirsi un programma efficiente, poiché la cooperazione formale e informale istituita grazie ad esso è stata altamente proficua, tale da compensare i costi generati. Per quanto concerne la cooperazione informale, il programma in futuro dovrebbe fornirle un sostegno costante, per mantenere le reti esistenti ed ampliarne la portata (includendo nuovi temi e coinvolgendo altri funzionari nazionali delle imposte).

## **5. RACCOMANDAZIONI**

- La valutazione raccomanda che la Commissione (CE) e/o i paesi partecipanti (PP):
- continuino a garantire la flessibilità del programma (CE);
- classifichino le attività del programma, associando ciascun tipo di azione agli obiettivi del programma e rendendo più accessibili alle parti interessate le informazioni sulle attività del programma e i relativi risultati (CE);
- mettano a punto indicatori di efficienza e di risultato per il programma, oltre agli indicatori di efficienza che già esistono per i sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, al fine di misurare sistematicamente l'impatto del programma (CE);
- raccolgano informazioni sui risultati effettivi in maniera strutturata ed istituiscano una pista di controllo per le varie attività. Occorre esplorare le possibilità offerte dagli strumenti di valutazione e comunicazione dei risultati via internet. Gli ulteriori obblighi di comunicazione dovrebbero gravare il meno possibile sulle risorse (CE/PP);
- migliorino e strutturino la diffusione dei risultati del programma (CE);
- sensibilizzino il personale dirigente delle amministrazioni nazionali elaborando attività specifiche, al fine di dare una più ampia diffusione alle informazioni e sostenere lo sviluppo del programma. Il personale dirigente dovrebbe essere maggiormente informato delle possibilità che il programma offre per rispondere ai loro bisogni (CE/PP);
- garantiscano la continuità delle reti di funzionari, al di fuori delle attività di Fiscalis. Occorre esaminare l'uso di strumenti di collaborazione on line (come riunioni via internet), tenendo conto dei vincoli giuridici relativi allo scambio di informazioni (CE);
- continuino a potenziare i sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni e sollecitino le parti interessate in ambito nazionale a migliorare la velocità e l'accuratezza dei dati scambiati. Sarebbe opportuno rafforzare il legame con le azioni comuni, affinché

gli Stati membri esprimano formalmente le esigenze che si aspettano vengano soddisfatte dai sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni (CE/PP);

- sviluppino moduli formativi comuni su temi riguardanti l'imposizione e continuino a sostenere la formazione di tipo misto (blended learning) (CE/PP);
- incoraggino il ricorso ai controlli multilaterali da parte di tutti gli Stati membri, laddove necessario. I controlli multilaterali sono uno strumento di grande importanza, indispensabile per controllare efficacemente la corretta applicazione della legislazione comunitaria, combattere la frode e far fronte all'elusione fiscale. Costituiscono inoltre un forte deterrente per i contribuenti intenzionati a raggirare il sistema tributario (CE/PP);
- prevedano l'elaborazione di attività riguardanti le imposte sui premi assicurativi e diano maggiore impulso alle attività sull'imposizione diretta (CE/PP);
- continuino ad avvalersi del programma quale mezzo per stimolare la **riflessione** sulle tematiche attuali e future, a monte del processo legislativo (CE/PP);
- accentuino l'**identità del programma** Fiscalis, rendendolo sinonimo di cooperazione fiscale nell'UE, utilizzando maggiormente, ad esempio, il logo Fiscalis per identificare gli strumenti, le attività e i risultati del programma (CE/PP).