



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 14 dicembre 2022  
(OR. en)**

**16066/22**

**FISC 265  
ECOFIN 1339  
CODEC 2027**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	14 dicembre 2022
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2022) 717 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla valutazione finale del programma Fiscalis 2020

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 717 final.

All.: COM(2022) 717 final



Bruxelles, 14.12.2022  
COM(2022) 717 final

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

**sulla valutazione finale del programma Fiscalis 2020**

{SWD(2022) 406 final}

## CONTESTO

Il programma Fiscalis 2020 è stato istituito dal regolamento (UE) n. 1286/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce un programma di azione inteso a *"migliorare il corretto funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno rafforzando la cooperazione tra i paesi partecipanti, le loro autorità fiscali e i loro funzionari"*<sup>1</sup>. Il programma fa seguito a precedenti programmi simili<sup>2</sup>. Dal 2014 al 2020 è stato uno dei principali strumenti utilizzati per sostenere l'attuazione coerente del diritto dell'UE nel settore della fiscalità e della lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva, garantendo lo scambio di informazioni, sostenendo la cooperazione amministrativa e rafforzando la capacità amministrativa dei paesi partecipanti.

Conformemente all'articolo 17 del regolamento, la Commissione, assistita da valutatori esterni indipendenti, ha condotto uno studio a sostegno della valutazione finale del programma, come aveva fatto con la valutazione intermedia<sup>3</sup>. I risultati dettagliati della valutazione sono presentati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione e costituiscono la base della presente relazione. Scopo della valutazione finale è valutare le prestazioni del programma dal 2014 al 2020<sup>4</sup> e la misura in cui i risultati conseguiti saranno mantenuti a lungo termine. L'ambito della valutazione copre gli anni di attuazione del programma (2014-2020) e integra i risultati della valutazione intermedia effettuata nel 2018. La valutazione finale valuta in che misura tali risultati sono stati attuati e hanno apportato miglioramenti.

La valutazione ha riguardato tutti i paesi partecipanti, ossia gli Stati membri dell'UE<sup>5</sup>, i paesi candidati (Albania, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Turchia) e i potenziali candidati (Bosnia-Erzegovina e Kosovo\*). La valutazione tiene conto dell'intera gamma di attività

---

<sup>1</sup> GU L 347 del 20.12.2013, pag. 25.

<sup>2</sup> Il programma Fiscalis 2020 si basa sui programmi precedenti. Il primo programma, denominato Matthaesus-Tax, è stato avviato nell'ottobre 1993 e si è protratto fino alla fine del dicembre 1995. Da quando è stato rinominato, sono stati messi a punto quattro programmi Fiscalis, compreso quello valutato in questa sede: il primo programma Fiscalis (1998-2002); il secondo programma Fiscalis (2003-2007); il terzo programma Fiscalis (2008-2013) e il quarto programma Fiscalis (2014-2020) o Fiscalis 2020 valutato in questa sede. Regolamento (UE) 2021/847 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce il programma Fiscalis per la cooperazione nel settore dell'imposizione fiscale dal 2021 al 2027 e che abroga il regolamento (UE) n. 1286/2013.

<sup>3</sup> [Fiscalis 2020 mid-term evaluation SWD \(europa.eu\)](#).

<sup>4</sup> Alcune attività del programma Fiscalis 2020 proseguono nel 2021, in quanto la maggior parte delle convenzioni di sovvenzione è stata prorogata fino al 2021.

<sup>5</sup> Il Regno Unito ha receduto dall'Unione europea ed è diventato un paese terzo dal 1° febbraio 2020. È stato pertanto considerato un paese dell'UE partecipante per la maggior parte della durata del programma. In totale, 35 paesi rientravano nel quadro di Fiscalis 2020: i 27 Stati membri dell'UE più il Regno Unito, quando era uno Stato membro dell'UE, nonché sette paesi candidati e potenziali candidati.

finanziate e di gestione e di tutti i portatori di interessi pertinenti (amministrazioni nazionali, servizi della Commissione e operatori economici) di tutti i paesi partecipanti.

La presente relazione intende esporre i risultati della valutazione finale sui seguenti aspetti: i) efficacia, ossia la misura in cui il programma ha raggiunto il suo obiettivo; ii) efficienza, ossia la misura in cui il programma ha raggiunto il suo obiettivo rispetto alle risorse utilizzate; iii) la coerenza del programma con le più ampie politiche e priorità dell'UE; iv) il valore aggiunto di questo intervento a livello dell'UE e il suo carattere distintivo e v) la pertinenza del programma.

## **1. EFFICACIA: LA MISURA IN CUI IL PROGRAMMA HA RAGGIUNTO IL SUO OBIETTIVO**

Il programma mira a sostenere il corretto funzionamento dei sistemi fiscali nel mercato interno garantendo lo scambio di informazioni, sostenendo la cooperazione amministrativa e rafforzando la capacità amministrativa dei paesi partecipanti, il che a sua volta può sostenere l'attuazione coerente del diritto dell'UE nel settore fiscale e la lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva.

Gli elementi di prova raccolti nell'ambito della valutazione hanno confermato che il programma Fiscalis 2020 è stato uno **strumento essenziale** per sostenere il conseguimento di tali obiettivi.

Il programma è stato fondamentale: a) per lo **sviluppo e il funzionamento dei sistemi d'informazione europei (SIE) che consentono** una base comune/armonizzata per lo **scambio automatico e sicuro di informazioni, standardizzando e semplificando le procedure**; b) nel fornire un'ampia gamma di azioni congiunte che **hanno creato un ambiente collaborativo in cui le autorità hanno cooperato, scambiato conoscenze e individuato le migliori pratiche** in materia di procedure e orientamenti amministrativi, diritto dell'UE e sistemi informatici e c) **nel fornire una formazione che ha migliorato le abilità e le competenze del personale e la capacità amministrativa.**

In tal modo, il programma ha contribuito alla **lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva** in quanto la qualità e la portata delle informazioni rese possibili dalle infrastrutture informatiche e dai sistemi informatici finanziati da Fiscalis hanno consentito di effettuare controlli transfrontalieri che hanno individuato potenziali operazioni fraudolente, con una conseguente azione congiunta delle autorità. Le persone intervistate hanno inoltre affermato che lo scambio automatico di informazioni consentito dai SIE funge da deterrente nei confronti di comportamenti fraudolenti e ha pertanto contribuito alla lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva. I SIE hanno altresì ridotto i costi di conformità e aumentato la certezza del diritto per gli operatori economici, aumentando la conformità generale da parte dei contribuenti e consentendo alle autorità e agli operatori economici di ridurre i tempi e le risorse necessari per svolgere le loro attività. Inoltre, circa il 44 % di tutte le proposte di azioni comuni presentate era legato alla lotta contro la frode fiscale,

l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva. Studi di casi hanno suggerito che Fiscalis potrebbe aver contribuito, di conseguenza, al gettito fiscale supplementare.

Il programma ha inoltre **favorito una comprensione migliore e condivisa del diritto fiscale dell'UE** sia tra le autorità fiscali che tra gli operatori economici, contribuendo a **una sua attuazione più agevole e coerente**. Le azioni congiunte e i moduli di formazione direttamente destinati a migliorare la comprensione e l'attuazione del diritto fiscale dell'Unione sono stati considerati molto utili e hanno ottenuto il risultato desiderato. Più in generale, il programma ha anche creato un clima di fiducia tra i funzionari, promuovendo scambi che si sono protratti al di là delle attività specifiche. Nel complesso, ha contribuito al buon funzionamento dei sistemi fiscali nell'UE.

Per quanto riguarda lo **scambio sicuro di dati** tra le amministrazioni fiscali nazionali e con gli operatori economici e le altre autorità governative, si può osservare che **il volume dei dati scambiati è aumentato costantemente dal 2014**, raggiungendo 32,23 terabyte nel 2019 rispetto ad appena 4,3 terabyte nel 2014. I SIE hanno aiutato gli Stati membri a comunicare tra loro in modo sicuro ed efficiente e, di conseguenza, **il numero di messaggi scambiati tra le amministrazioni attraverso i vari sistemi sostenuti dal programma è aumentato in modo significativo e costante dal 2014**<sup>6</sup>. Inoltre, **l'onere amministrativo per le amministrazioni fiscali e le imprese è diminuito e i costi di conformità per le imprese sono risultati inferiori del 95 %** per coloro che utilizzano il sistema informatico pertinente rispetto a quelli che non lo utilizzano.

**Per quanto riguarda le azioni congiunte**, nel periodo 2014-2020 si sono svolte oltre 1 500 azioni congiunte, comprendenti più di 3 500 eventi. Il numero di partecipanti alle azioni congiunte di Fiscalis 2020 è rimasto a un livello elevato e costante, con un totale di oltre 30 000 partecipanti. Sono state utilizzate **visite di lavoro** per consentire ai funzionari di acquisire o aumentare le competenze o le conoscenze in materia fiscale. Gli Stati membri hanno inoltre scambiato conoscenze ed esperienze in materia fiscale attraverso **gruppi di progetto**, spesso utilizzati per discutere, sviluppare e attuare i SIE. I **workshop**, sebbene utilizzati meno di frequente, hanno cercato di migliorare le procedure delle amministrazioni fiscali. Le **azioni di sviluppo delle capacità** sono consistite principalmente nell'assistenza tecnica a pochi Stati membri. I **controlli multilaterali e la partecipazione alle indagini amministrative** sono esempi di cooperazione amministrativa diretta tra le autorità fiscali. Sebbene meno comuni, vi sono stati gruppi di lavoro e seminari per sistemi informatici specifici o per la condivisione di informazioni sul diritto fiscale dell'UE.

---

<sup>6</sup> Ad esempio, 14 000 messaggi nel 2020 rispetto a 12 800 nel 2017 per i sistemi correlati alla DAC1; 29 700 messaggi nel 2020 contro solo 4 600 nel 2017 per i sistemi DAC2; 992 292 messaggi nel 2020 rispetto a 689 839 messaggi nel 2017 per il sistema MOSS.

I partecipanti e i responsabili delle azioni congiunte hanno mostrato apprezzamento riguardo alla loro efficacia e utilità. Le persone intervistate hanno indicato che tutte le azioni sono state utili e hanno promosso l'apprendimento reciproco. Il 93 % degli interpellati ha convenuto che la partecipazione ad azioni congiunte ha offerto una buona opportunità per ampliare la propria rete di funzionari all'estero (e i contatti con essi). Il 95 % **dei partecipanti ha riferito di aver condiviso le proprie esperienze e il 77 % ha dichiarato che tali scambi hanno portato a cambiamenti/miglioramenti nelle prassi di lavoro delle loro amministrazioni.** Si noti che nel 2020, a seguito della pandemia di COVID-19, il tasso di partecipazione è stato leggermente ridotto a causa delle restrizioni imposte e fino a quando, dopo un certo periodo, le attività online hanno sostituito quelle fisiche.

La grande maggioranza dei coordinatori di Fiscalis intervistati ha ritenuto che la **formazione** fosse fondamentale per rafforzare le capacità gestionali delle amministrazioni. La Commissione ha appaltato 267 moduli di eLearning dell'UE e ha organizzato 141 sessioni di formazione in materia di abilità e competenze relative ai sistemi informatici. I punteggi di qualità della formazione dei partecipanti sono stati elevati (in media 72,7 punti su una scala da 0 a 100). Analogamente, la percentuale di funzionari delle amministrazioni fiscali che hanno ritenuto la formazione informatica soddisfacente rispetto alle loro aspettative o utile è costantemente superiore al 90 %. Il numero di funzionari delle amministrazioni fiscali che hanno ricevuto la formazione è in aumento, in quanto sempre più funzionari sono stati formati utilizzando materiali comuni dell'UE anche in contesti nazionali. **Attraverso i moduli di eLearning sono stati formati circa 130 500 partecipanti provenienti dalle autorità fiscali e quasi un milione di persone provenienti da imprese e cittadini.**

Si noti che anche i paesi terzi intervistati hanno apprezzato le azioni congiunte per le opportunità di creazione di reti, tuttavia ritengono che non abbiano risposto in misura sufficiente alle loro esigenze, in quanto le azioni hanno dato priorità ai paesi dell'UE e si sono concentrate sui SIE a cui i paesi candidati non hanno accesso.

## **2. EFFICIENZA: LA MISURA IN CUI IL PROGRAMMA HA RAGGIUNTO IL SUO SCOPO RISPETTO ALLE RISORSE UTILIZZATE**

Nel valutare l'efficienza, lo studio esterno ha esaminato in che misura le risorse del programma abbiano conseguito i risultati attesi nel modo meno costoso possibile. Si è cercato di stimare i costi e i benefici e, ove possibile, di monetizzarli. I costi sono disponibili, mentre è più difficile quantificare i benefici. La definizione dei benefici è stata determinata anche dai colloqui con le parti interessate del programma.

Il programma Fiscalis 2020 ha impegnato un bilancio di circa 222 milioni di EUR per il periodo 2014-2020. **Circa il 75 % del bilancio è stato speso per sviluppare, mantenere e gestire i SIE a fini fiscali (168 milioni di EUR).** Gli Stati membri hanno inoltre sostenuto costi per

l'acquisizione, lo sviluppo, l'installazione, la manutenzione e il funzionamento quotidiano delle componenti nazionali dei SIE. Altri portatori di interesse (ad esempio imprese, istituti finanziari) possono sostenere indirettamente costi per questi sistemi. Tali infrastrutture e sistemi informatici comuni impiegano chiaramente un numero elevato di risorse. Tuttavia, sono indispensabili per il lavoro quotidiano delle amministrazioni fiscali e apportano una serie di benefici in tutti i settori delle loro attività. Gli studi di casi condotti nell'ambito di questa valutazione hanno rivelato esempi concreti di benefici superiori ai costi per sistemi specifici. I SIE hanno introdotto procedure standardizzate e semplificate, ridotto gli oneri amministrativi per le autorità e le imprese, diminuito i costi di conformità per le imprese e contribuito a individuare potenziali operazioni fraudolente. Sviluppando e gestendo le componenti comuni dei SIE, il programma a livello dell'UE ha consentito di realizzare importanti economie di scala, di garantire l'interoperabilità e di evitare la duplicazione degli sforzi per gli Stati membri. Di conseguenza, i SIE hanno consentito lo scambio sicuro di informazioni, hanno sostenuto la cooperazione e la capacità amministrative, favorendo un'attuazione più efficace e un'applicazione coerente del diritto dell'UE in materia fiscale e la lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva. La valutazione ha fornito un quadro complessivamente positivo della loro efficienza.

**Il programma Fiscalis 2020 ha fornito sostegno finanziario a un'ampia gamma di azioni congiunte, pari a circa 33 milioni di EUR (15 % di tutti i finanziamenti del programma). Sulla base dei risultati delle indagini, la valutazione ha ritenuto che, nel complesso, le azioni congiunte abbiano apportato un forte contributo agli obiettivi del programma.** Le azioni congiunte hanno incluso seminari, workshop, gruppi di progetto, controlli bilaterali o multilaterali, altre attività di cooperazione amministrativa, visite di lavoro, PAOE, attività di sviluppo delle capacità e gruppi di esperti. Come affermato in precedenza, nel complesso i partecipanti sono stati più di 30 000. Ad eccezione delle squadre di esperti, per garantire il pieno coinvolgimento dei paesi partecipanti, è stato possibile erogare un rimborso pari al 100 % dei costi ammissibili di viaggio, alloggio e costi connessi all'organizzazione di eventi e indennità giornaliera laddove necessario per conseguire pienamente gli obiettivi di Fiscalis 2020<sup>7</sup>. Il costo medio per partecipante per azione per tutti i tipi di azioni congiunte (ad eccezione dei gruppi di esperti) è rimasto relativamente stabile durante tutto il periodo, con una leggera diminuzione complessiva negli anni più recenti, il che potrebbe forse indicare un miglioramento dell'efficienza. I risultati regolari del sondaggio (indagine) del programma Fiscalis sono stati estremamente positivi e ciò fa supporre che i benefici delle azioni siano elevati per i soggetti coinvolti. La maggioranza delle autorità fiscali ha convenuto che i benefici erano superiori ai

---

<sup>7</sup> Si noti che il finanziamento riguarda l'aspetto collaborativo delle azioni congiunte, vale a dire che il finanziamento consente di realizzare l'azione se rientra nell'ambito di applicazione del programma, tuttavia in molti casi le autorità nazionali sono in gran parte o interamente responsabili dell'organizzazione dell'azione. La Commissione può fungere da iniziatore o partecipare, ad esempio, ai gruppi di progetto Fiscalis, ai workshop e ai seminari, mentre con i CLM non vi è alcuna partecipazione della Commissione, in linea con le disposizioni della pertinente base giuridica dei CLM.

costi. Gli investimenti nelle azioni congiunte sono stati considerati utili ed efficaci sotto il profilo dei costi se si considerano i costi rispetto ai risultati conseguiti. La partecipazione a gruppi di esperti non è stata interamente rimborsata da Fiscalis 2020 (le spese di viaggio e di soggiorno sono state interamente rimborsate, mentre solo il 50 % delle spese di personale è stato coperto). Tali gruppi di esperti sono stati tuttavia fondamentali per lo sviluppo di alcuni dei sistemi informatici di Fiscalis, che non potrebbero esistere senza il loro contributo. Essi offrono agli Stati membri l'opportunità di mettere in comune risorse e competenze, anziché agire separatamente. Pertanto, si sono dimostrati abbastanza efficaci sotto il profilo dei costi. Nel complesso, le azioni congiunte hanno migliorato la cooperazione e la capacità amministrative nonché i rapporti di lavoro tra i partecipanti. Hanno contribuito allo scambio di esperienze e a individuare le migliori pratiche per le procedure amministrative e, a loro volta, hanno sostenuto l'efficace attuazione della legislazione fiscale dell'UE e una maggiore conformità.

**Circa 6,9 milioni di EUR sono stati impegnati per la formazione fiscale comune.** La maggior parte del bilancio per la formazione Fiscalis 2020 (4,7 milioni di EUR) è stata destinata a moduli di eLearning. Questi moduli hanno formato 130 470 persone provenienti dalle autorità fiscali e 941 938 persone provenienti da imprese e cittadini. Pertanto, i moduli di formazione costano 4,9 EUR per persona formata, ossia un costo molto basso. Le autorità fiscali hanno descritto l'eLearning come utile ed efficace per aumentare la propria capacità e come proficuo per gli altri portatori di interessi. Si ritiene che altre attività di formazione di Fiscalis svolte nell'ambito di gruppi di progetto o di attività di sviluppo delle abilità (in particolare le formazioni informatiche) abbiano aumentato la capacità amministrativa e agevolato il coordinamento e la cooperazione delle autorità fiscali.

A seguito della valutazione intermedia, sono stati compiuti sforzi per ridurre i costi amministrativi associati all'adesione, all'avvio e al feedback sulle azioni congiunte, nonché per ottimizzare le procedure e le risorse per le azioni congiunte e per mantenere gestibile il carico di lavoro. I risultati di tali sforzi sono apparsi evidenti nell'ultima metà di Fiscalis 2020, in quanto nessun paese partecipante ha ritenuto l'onere troppo elevato rispetto ai benefici ottenuti. Si noti che due autorità di paesi terzi hanno suggerito che i costi sono relativamente elevati per loro, pertanto hanno valutato in che misura possono partecipare. Questi paesi otterrebbero un valore aggiunto se potessero accedere a un maggior numero di aspetti di tali azioni.

### **3. COERENZA: COERENZA DEL PROGRAMMA CON LE POLITICHE E LE PRIORITÀ PIÙ AMPIE DELL'UE**

L'esercizio di valutazione ha analizzato in che misura il programma Fiscalis 2020 fosse coerente con le più ampie politiche dell'UE e con altri programmi di finanziamento dell'Unione.

La valutazione finale ha confermato le conclusioni della valutazione intermedia di Fiscalis 2020, ossia che **le azioni del programma erano allineate e coerenti con le priorità strategiche**

**generali della Commissione.** Sembra inoltre esservi **coerenza tra il programma Fiscalis 2020 e altri strumenti analoghi.**

Gli obiettivi di Fiscalis 2020 sono chiaramente in linea con la priorità della Commissione **"Un'economia al servizio delle persone"**, che mira a "...contrastare gli abusi fiscali, garantire entrate sostenibili e promuovere un miglior contesto imprenditoriale nel mercato interno." Inoltre, le azioni finanziate da Fiscalis 2020 sono coerenti con la priorità della Commissione **"Un'Europa pronta per l'era digitale"**, nell'ambito della quale la Commissione mira a modernizzare le pubbliche amministrazioni. Fiscalis ha finanziato lo sviluppo, il miglioramento e l'attuazione di infrastrutture e sistemi informatici che possono rafforzare la capacità amministrativa delle autorità fiscali dei paesi partecipanti. Più di recente la Commissione ha pubblicato il **pacchetto del 2020 per una tassazione equa e semplice** contenente 25 iniziative fiscali a sostegno della ripresa economica e della transizione verso un'economia verde e digitale<sup>8</sup>. Il successore del programma Fiscalis sarà in grado di sostenere tali iniziative.

Dalla valutazione è emerso che il **programma ha sostenuto altri programmi dell'UE e ne ha beneficiato.** Esistono complementarità e sinergie tra il programma Fiscalis 2020 e il **programma Dogana 2020**. La gestione congiunta dei due sistemi da parte della Commissione comporta incrementi di efficienza. Diverse caratteristiche operative sono cofinanziate da entrambi i programmi e disponibili sia per le amministrazioni doganali che per le amministrazioni fiscali.

È il caso dei principali sistemi di infrastrutture informatiche, quali CCN o del materiale didattico comune. È possibile esplorare le economie di scala e la compatibilità dei sistemi, consentendo nel contempo alle amministrazioni doganali e fiscali di scambiare informazioni e condividere meglio le conoscenze. Fiscalis 2020 è stato altresì complementare al **programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP) 2017-2020** e sono state individuate sinergie. Ad esempio, le sfide individuate attraverso azioni congiunte potrebbero ricevere un sostegno tecnico su misura da parte dell'SRSP. Esistono inoltre complementarità tra il programma Fiscalis 2020 e il **programma Hercule III** gestito dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), senza sovrapposizioni. Tuttavia, nonostante la loro complementarità, la cooperazione o la ricerca attiva di sinergie tra i due programmi sembra essere limitata.

Il programma Fiscalis **svolge inoltre un ruolo ed è coerente con i programmi per i paesi candidati e potenziali candidati, come TAIEX.** Sette Stati membri non appartenenti all'UE hanno partecipato alle azioni congiunte e alle attività di formazione di Fiscalis 2020 e, di conseguenza, sono state scambiate conoscenze e migliori pratiche con i paesi dell'UE. Ciò ha portato a riforme nei paesi terzi, che hanno fornito sostegno al processo di adesione e contribuito a rafforzare la fiducia e la buona volontà tra i paesi. I paesi candidati intervistati hanno

---

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=IT>.

sottolineato i vantaggi dell'accesso a entrambi gli strumenti: Fiscalis, che fornisce risultati a breve termine, è stato ritenuto più flessibile, mentre TAIEX ha consentito agli Stati membri non appartenenti all'UE di perseguire processi di riforma a più lungo termine.

Sono stati utilizzati diversi meccanismi per garantire tale coerenza tra i differenti programmi dell'UE, tra cui riunioni e consultazioni interservizi, partecipazione di osservatori di vari servizi della Commissione alle riunioni o alle attività dei gruppi di progetto, condivisione dei programmi di lavoro o valutazione delle proposte di progetto da parte di funzionari di diversi servizi della Commissione. Nonostante i risultati positivi osservati, la valutazione ha trovato spazio per ulteriori complementarità e sinergie in alcuni settori, ad esempio con il successore del programma Hercule III.

#### **4. VALORE AGGIUNTO DELL'UE PER IL PROGRAMMA**

L'attuazione del diritto dell'UE nel settore fiscale spetta agli Stati membri. Misure di sostegno come quelle previste dal programma Fiscalis 2020 possono contribuire a garantire che il diritto dell'UE sia applicato in modo più coerente e uniforme a livello nazionale.

Il programma Fiscalis 2020 ha **previsto la sostenibilità finanziaria dei SIE, che sono fondamentali per garantire la disponibilità e la condivisione delle informazioni.**

Le infrastrutture e i sistemi informatici hanno reso più facile ed efficace il rispetto delle norme. A tale proposito, il programma ha consentito **economie di scala e incrementi di efficienza e livelli di sicurezza supplementari**, aiutando le amministrazioni nazionali (e gli operatori economici) a risparmiare tempo e risorse, in particolare per i paesi partecipanti con amministrazioni fiscali più piccole e meno risorse. L'interoperabilità e l'interconnettività delle infrastrutture e dei sistemi informatici centrali e le loro caratteristiche simbiotiche costituiscono un valore aggiunto dell'UE. Inoltre, lo sviluppo dei SIE ha aiutato le amministrazioni fiscali nazionali a modernizzare e digitalizzare i loro sistemi e strumenti interni.

Le azioni congiunte hanno fornito un notevole valore aggiunto dell'UE, offrendo alle amministrazioni **opportunità di cooperazione, comunicazione e creazione di reti senza precedenti**. Workshop, seminari, visite di lavoro, tra l'altro, hanno messo in comune le competenze e le conoscenze dei paesi partecipanti, hanno aiutato le autorità nazionali ad acquisire una migliore comprensione del diritto dell'UE e hanno sostenuto lo sviluppo e l'attuazione di sistemi informatici. Hanno contribuito a creare fiducia e cooperazione informale dopo gli eventi e hanno portato a una maggiore convergenza di approcci e pratiche. Ad esempio, alcune riforme fiscali sono state concepite con l'aiuto e la consulenza di coordinatori di altri paesi. Le autorità fiscali, che hanno fornito un riscontro positivo coerente sulla capacità delle azioni congiunte di conseguire gli obiettivi, hanno indicato che le loro risorse limitate (tempo e denaro) per investire nella pianificazione, nell'organizzazione e nella realizzazione di tali azioni si tradurrebbero in un numero inferiore di azioni in assenza di Fiscalis.

Lo stesso vale per le attività di formazione, in particolare i **moduli di eLearning**, che hanno migliorato le conoscenze dei funzionari delle amministrazioni fiscali nazionali e, a loro volta, hanno aiutato le amministrazioni fiscali nazionali a comprendere e attuare meglio la legislazione fiscale dell'UE e le relative procedure in modo più uniforme. Essi contribuiscono inoltre alla capacità dei funzionari di lavorare con i sistemi informatici. Hanno migliorato la capacità, l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni. I moduli di eLearning finanziati da Fiscalis hanno aggiunto valore al di là dei partecipanti, in quanto sono stati utilizzati anche internamente per l'insegnamento, ad esempio. L'elevato numero di persone formate <sup>9</sup> dimostra che sono stati considerati utili. Tali attività e moduli di formazione probabilmente non sarebbero stati sviluppati, o almeno non nella stessa misura e da tutte le autorità, se Fiscalis non fosse stato istituito. Sarebbero stati troppo costosi, senza l'elemento di scala. La formazione ha contribuito a creare fiducia e una visione condivisa.

Sulla base delle prove presentate e della portata delle azioni del programma, è giusto affermare che senza Fiscalis non ci sarebbero state le stesse proporzioni e la stessa entità dei SIE, delle azioni congiunte e della formazione che sono state determinanti nell'attuazione del diritto fiscale dell'UE e nella lotta contro la frode, l'evasione e la pianificazione fiscale aggressiva. Ci sarebbe stata probabilmente cooperazione, ma sarebbe stata disomogenea, basata su relazioni non strutturate, su canali più dispendiosi in termini di tempo e su accordi di reciprocità. Sarebbe stato difficile raggiungere la stessa versatilità dei temi e la dimensione europea o la partecipazione paneuropea alle azioni e alla formazione osservate con Fiscalis 2020. Vi sarebbero stati sforzi bilaterali o multilaterali, tuttavia questi non avrebbero beneficiato delle economie di scala generate da Fiscalis, inoltre i costi e i tempi per attuare e mantenere l'azione delle autorità nazionali sarebbero stati più elevati/più lunghi. Per quanto riguarda i SIE, Fiscalis 2020 ha garantito lo sviluppo e la manutenzione costanti di tali infrastrutture e sistemi informatici. Senza Fiscalis rischierebbero di diventare obsoleti o di essere interrotti a causa della mancanza di risorse rispetto ai costi elevati. Si perderebbero le economie di scala e le riduzioni dei costi complessivi.

Fiscalis 2020 ha prodotto risultati tangibili grazie a sistemi interconnessi e a uno scambio coerente di informazioni e ha aiutato i funzionari delle amministrazioni fiscali ad acquisire competenze e a scambiare esperienze attraverso un'ampia gamma di azioni congiunte e di formazione. È probabile che molte delle azioni e dei risultati del programma si riducano e si interrompano nel medio termine almeno rispetto alla portata e alle dimensioni attuali. Le attuali reti tra amministrazioni fiscali create nel corso degli anni scomparirebbero. Di conseguenza, l'attuazione del diritto dell'UE sarebbe meno armoniosa e lascerebbe un margine di manovra maggiore agli operatori economici per sfruttare la mancanza di coordinamento transfrontaliero come "scappatoia" per evitare le tasse o commettere frodi. In effetti, le sfide in materia di frode

---

<sup>9</sup> Dati sull'eLearning di DG TAXUD.

fiscale non possono essere affrontate se gli Stati membri non guardano oltre i confini dei propri territori amministrativi o non cooperano intensamente con le controparti.

Con l'aumento della digitalizzazione, della globalizzazione e della circolazione dei lavoratori, l'attuazione del diritto fiscale dell'UE e la lotta contro la frode, l'elusione e la pianificazione fiscale aggressiva saranno sempre più importanti e, di conseguenza, anche il valore aggiunto del programma continuerà probabilmente ad aumentare.

## **5. PERTINENZA DEL PROGRAMMA**

La globalizzazione e la digitalizzazione insieme creano nuove opportunità e sfide per la capacità dei sistemi fiscali di riscuotere il gettito fiscale. Esse generano nuove modalità di lavoro (lavoro ibrido e a distanza) e di conduzione di imprese (senza presenza fisica) che non sono pienamente in sintonia con il modo in cui i sistemi fiscali sono ancora concepiti e le autorità fiscali svolgono le loro attività. Possono inoltre creare un potenziale di elusione o evasione fiscale se le amministrazioni e i sistemi fiscali non si adeguano ai cambiamenti.

Per far fronte a tali sfide, nel periodo 2014-2020 è stata già adottata una serie di modifiche legislative in materia fiscale e le azioni di Fiscalis 2020 hanno sostenuto da vicino l'attuazione di tali iniziative. Ad esempio, le modifiche alla norma relativa al luogo della prestazione ai fini dell'IVA del 2015 sono state accompagnate dall'introduzione del cosiddetto sistema MOSS per agevolare gli scambi transfrontalieri di servizi digitali. Le direttive sulla cooperazione amministrativa sono state introdotte per agevolare lo scambio automatico di informazioni tra le amministrazioni fiscali e per garantire l'equo pagamento delle imposte ai contribuenti (singoli o entità) che generano reddito in attività transfrontaliere. Sono stati effettuati lavori preparatori per introdurre un supporto informatico all'attuazione della direttiva sul commercio elettronico, entrata in vigore il 1° luglio 2021.

La tendenza è destinata a rimanere e le autorità e gli operatori economici dovranno stare al passo con un mondo sempre più digitalizzato e globalizzato. Ciò sottolinea la necessità di rafforzare la cooperazione in materia di amministrazione fiscale e le capacità amministrative delle autorità nazionali e, di conseguenza, **la pertinenza del programma per sostenere gli Stati membri nella digitalizzazione e nella modernizzazione delle procedure**. In considerazione dei precedenti successi, i futuri programmi Fiscalis rimangono pertinenti per facilitare lo scambio di informazioni, la cooperazione e il coordinamento degli Stati membri attraverso sistemi informatici, azioni congiunte e formazione, contribuendo in tal modo al funzionamento efficace ed efficiente del mercato interno in tale contesto.

Esaminando la pertinenza, la valutazione ha preso in considerazione le esigenze delle amministrazioni fiscali nazionali e degli operatori economici. Dalla valutazione finale è emerso che **il programma continua a essere pertinente e necessario**. In effetti, Fiscalis 2020 è stato ritenuto **estremamente pertinente per affrontare le principali sfide delle amministrazioni**

**fiscali e rispondere alle loro esigenze.** L'infrastruttura e i sistemi informatici sono stati ritenuti estremamente pertinenti per il lavoro quotidiano dei funzionari delle amministrazioni fiscali, in quanto sono le principali piattaforme di comunicazione attraverso le quali gli Stati membri possono scambiare dati rilevanti per combattere la frode e l'evasione fiscali e attuare il diritto dell'UE.

Ciò a sua volta favorisce l'assistenza e il coordinamento reciproci. La formazione e le azioni congiunte, quali lo sviluppo di conoscenze e la creazione di reti, sono inoltre considerate pertinenti per rafforzare la capacità amministrativa. Attraverso lo scambio di informazioni, buone pratiche e orientamenti, Fiscalis sostiene l'elaborazione delle politiche e un'applicazione più equa e prevedibile del diritto dell'UE e la lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva. La parità di condizioni e la concorrenza leale sono fondamentali **affinché gli operatori economici** possano svolgere le loro attività. Inoltre, oneri amministrativi eccessivi e costi di adempimento degli obblighi fiscali possono impedire ad alcune imprese di svolgere attività economiche, in particolare a livello transfrontaliero. I sistemi informatici Fiscalis sono stati ritenuti particolarmente pertinenti per gli operatori economici poiché semplificano la conformità rendendo le informazioni facilmente disponibili o, ad esempio, perché riducono gli oneri amministrativi per le imprese che forniscono servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici, evitando di dover presentare dichiarazioni IVA in ciascun paese in cui sono prestati i servizi (e aumentando il rispetto degli obblighi fiscali).

Alcune autorità fiscali hanno suggerito che Fiscalis potrebbe sostenere la creazione di una banca dati sugli sviluppi legislativi degli Stati membri nel settore fiscale, che contempli gli sviluppi emergenti che interessano la fiscalità, come ad esempio le valute virtuali. I coordinatori Fiscalis nei paesi candidati hanno sottolineato la propria limitata capacità di beneficiare pienamente delle azioni finanziate dal programma Fiscalis a causa della loro natura orientata all'UE. Ciò si aggiunge al fatto che questi paesi non hanno accesso a tutti i sistemi informatici, il che incide sulla loro capacità di partecipare alle relative componenti di formazione.

## **6. CONCLUSIONI E INSEGNAMENTI TRATTI**

Dalla valutazione è emerso che il programma è stato efficace nel conseguire gli obiettivi di consentire uno scambio sicuro di informazioni, sostenere la cooperazione amministrativa e rafforzare la capacità amministrativa dei paesi partecipanti. Inoltre, ha sostenuto anche l'attuazione della legislazione fiscale dell'UE per combattere la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva.

Fiscalis 2020 ha contribuito a rafforzare la cooperazione transfrontaliera e la capacità amministrativa delle autorità fiscali attraverso lo sviluppo e la manutenzione delle infrastrutture e dei sistemi informatici dell'UE, azioni congiunte e attività di formazione comuni. Il programma

Fiscalis ha contribuito a rendere più armonizzati gli approcci e a semplificare le procedure, riducendo gli oneri amministrativi e i costi di conformità per i contribuenti.

Grazie all'infrastruttura e ai sistemi informatici che ha contribuito a sviluppare e mantenere, Fiscalis ha migliorato le informazioni disponibili e ha assicurato gli scambi di informazioni. Sostituendo i controlli manuali, ricorrendo all'analisi avanzata dei dati e consentendo controlli più semplici a livello transnazionale, il programma ha permesso una migliore individuazione dei potenziali casi di frode, in modo più efficiente. Il programma potrebbe inoltre avere avuto un effetto deterrente, aumentando il rispetto delle norme e prevenendo la frode, l'evasione e la pianificazione fiscale aggressiva. Sebbene sia difficile stabilire il nesso di causalità, lo studio di valutazione ha evidenziato segni di miglioramento di diversi indicatori chiave in materia di frode fiscale, evasione fiscale e pianificazione fiscale aggressiva durante la durata del programma.

Gli elementi di prova esaminati dal valutatore esterno indicano che le azioni congiunte e la formazione hanno favorito la cooperazione delle autorità fiscali e fornito spazio per lo scambio di idee tra le controparti qualora fosse individuata una necessità specifica. Hanno creato reti per le autorità fiscali partecipanti (comprese le reti informali al di fuori degli eventi del programma), consentendo un ulteriore coordinamento e una maggiore condivisione delle conoscenze, promuovendo l'apprendimento reciproco e conducendo in alcuni casi alla cooperazione transnazionale nell'attuazione delle riforme fiscali. La condivisione delle informazioni e il trasferimento di conoscenze resi possibili dal programma hanno contribuito a una migliore e più comune comprensione della legislazione e pertanto a una sua attuazione più coerente. In altri termini, il programma Fiscalis fornisce un quadro all'interno del quale sviluppare attività di cooperazione (azioni congiunte) con le autorità partecipanti in molti casi fortemente responsabili dell'organizzazione dei vari aspetti di un'azione comune.

Dal punto di vista dell'efficienza, e nonostante le difficoltà di monetizzare i benefici e di stabilire il nesso di causalità, le risorse investite in Fiscalis 2020 e nelle sue componenti sono state ritenute utili alla luce dei risultati conseguiti. In sostanza, la valutazione ha concluso che il programma aveva fornito valore alle autorità fiscali dell'UE e nazionali a un costo ragionevole. Fiscalis 2020 si è dimostrato allineato e coerente con gli obiettivi politici generali della Commissione, in particolare con la strategia Europa 2020. Si è adattato in modo flessibile all'evoluzione delle priorità e alla nuova legislazione, svolgendo il proprio ruolo di programma di finanziamento a sostegno dell'attuazione del diritto dell'UE in materia fiscale.

La valutazione ha ritenuto che Fiscalis continuerà probabilmente a essere uno strumento pertinente a livello dell'UE per conseguire gli obiettivi di sostenere l'attuazione della legislazione fiscale dell'UE e la lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva in un mondo che sta cambiando a causa, tra l'altro, dell'invecchiamento demografico, della digitalizzazione e della globalizzazione, e pone pertanto sfide ai sistemi e alle amministrazioni fiscali. Fiscalis rimane infatti uno strumento pertinente per finanziare lo

sviluppo, l'attuazione e il funzionamento delle infrastrutture e dei sistemi informatici nel settore fiscale, esplorando le economie di scala. Tali attività sono ad alta intensità di risorse e sarebbe difficile per tutti i paesi avere pari portata e dimensioni previste dal programma dell'UE. Fiscalis si è inoltre dimostrato utile per consentire il coordinamento e l'apprendimento reciproco tra i paesi. I sistemi informatici, le azioni congiunte e le attività di formazione svolgono ciascuno un ruolo complementare nel conseguimento degli obiettivi di Fiscalis. Le componenti di Fiscalis si rafforzano a vicenda. Dalla valutazione è emerso un ampio consenso tra i principali portatori di interessi sul fatto che Fiscalis 2020 fosse necessario, pertinente e rispondente alle esigenze degli attori fondamentali. La concezione del programma è stata pertanto ritenuta idonea allo scopo e dovrebbe essere mantenuta.

Tuttavia, la valutazione ha anche evidenziato alcuni settori in cui sono possibili miglioramenti. I risultati indicano che i sistemi informatici valutati nello studio generano benefici superiori ai costi in termini di semplificazione, individuazione di potenziali frodi e conformità alla normativa fiscale. Tuttavia, i dati relativi ai costi e ai benefici sono scarsi e potrebbe essere utile per la Commissione e gli Stati membri esplorare modalità per misurarli meglio in relazione agli investimenti effettuati. Dati più completi sui costi (investimenti nei sistemi informatici) e sui benefici (gettito fiscale riscosso, semplificazione) potrebbero contribuire all'ulteriore definizione delle priorità e al processo decisionale. Va inoltre osservato che la maggior parte dei costi sostenuti dal programma Fiscalis nel settore informatico consiste principalmente nell'interconnessione di 27 sistemi informatici nazionali eterogenei attraverso scambi di messaggi anziché nello sviluppo di soluzioni centrali basate sulla condivisione dei dati. Questa decisione relativa all'architettura segue la base giuridica concordata dei corrispondenti sistemi d'informazione europei in materia fiscale. Tuttavia, può comportare costi più elevati a livello dell'UE, limitando nel contempo la capacità di trattamento dei dati con un possibile impatto sul rapporto costi/benefici.

Inoltre, la valutazione indica che i paesi terzi ritenevano di poter partecipare a una serie più ampia di attività in quanto molto pertinenti e appropriate, rendendo in tal modo i loro investimenti finanziari ancora più utili. Si noti che i servizi della Commissione si sono già attivati per affrontare questo aspetto nel nuovo Fiscalis 2021-2027, garantendo che gli inviti siano inviati a paesi partecipanti non appartenenti all'UE, salvo se altrimenti giustificato.

Inoltre, sebbene Fiscalis 2020 sia stato ritenuto coeso e coerente con le priorità dell'UE e adeguatamente integrativo rispetto ad altri programmi di finanziamento quali Dogana 2020 e il programma di sostegno alle riforme strutturali (ora strumento di assistenza tecnica), vi è margine per migliorare le sinergie con Hercule III. Il coordinamento all'interno della Commissione è stato ritenuto soddisfacente, tuttavia la valutazione ha sottolineato l'importanza di continuare a esplorare modalità per migliorare il coordinamento con altri servizi in vista di un mondo in rapida evoluzione.

La valutazione ha inoltre mostrato che i lavori proseguono per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni della valutazione intermedia e per il futuro. A seguito della valutazione intermedia, la Commissione ha elaborato un piano d'azione interno comprendente 13 aree d'azione per dare seguito alle 13 raccomandazioni, che comprendeva 48 sottoazioni. Nel marzo 2022 la stragrande maggioranza (75 % +) delle azioni è stata completata e diverse sono in corso. In particolare, "Monitoraggio e stesura di relazioni" e "Comunicazione" sono le due aree principali in cui i lavori sono ancora in corso. La Commissione ne riconosce l'importanza e si adopera per affrontarle nell'ambito dell'attuazione del programma Fiscalis 2021-2027 o del prossimo quadro finanziario pluriennale. La Commissione si impegna inoltre a migliorare e adeguare costantemente il programma alle nuove realtà, se del caso, al di là delle raccomandazioni contenute nella presente valutazione, in particolare in vista della futura valutazione intermedia.