



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.04.1997

COM (97) 175 def.

97/0128 (COD)

Proposta di

DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante adozione di un programma d'azione comunitario inteso a migliorare il funzionamento
dei sistemi di imposizione indiretta nel mercato interno
(programma FISCALIS)

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. SINTESI

L'obiettivo del programma FISCALIS è di rendere più efficace il funzionamento dei sistemi d'imposizione indiretta nel mercato interno. Il programma è inoltre un primo passo verso l'instaurazione del nuovo sistema comune IVA, che è parte integrante della prima fase del programma di lavoro della Commissione pubblicato nel 1996¹. Le altre proposte per l'instaurazione del nuovo sistema saranno presentate a tempo debito, conformemente alle scadenze indicate nel programma di lavoro della Commissione.

Il programma FISCALIS fornirà un'infrastruttura comunitaria e un impulso senza i quali gli Stati membri, operando singolarmente, non riuscirebbero a garantire il buon funzionamento del nuovo sistema IVA. Tale infrastruttura e tale impulso consentiranno di migliorare notevolmente il funzionamento dei sistemi d'imposizione indiretta (ad esempio in termini di un'efficace cooperazione tra gli Stati membri), miglioramento indispensabile al buon funzionamento del sistema IVA.

Il programma viene proposto ora, all'inizio della fase di avviamento del nuovo sistema, poiché richiederà alcuni anni di applicazione prima di poter apportare i miglioramenti atti a garantire il buon funzionamento del nuovo sistema quando questo entrerà in vigore. Si prevede che il programma venga quindi avviato quattro anni prima della data più ravvicinata in cui potrebbe entrare in vigore il nuovo sistema IVA.

I miglioramenti che il programma potrà apportare riguarderanno anche il funzionamento degli attuali sistemi in materia di IVA e di accise. I miglioramenti di cui potrà beneficiare l'attuale sistema IVA, tuttavia, non consentiranno di colmarne le lacune, cosa che potrà essere fatta soltanto tramite una vera e propria riforma del sistema, come previsto nel programma di lavoro della Commissione.

2. INTRODUZIONE

L'instaurazione, al 1° gennaio 1993, degli attuali sistemi in materia di IVA e di accise è stata affiancata da azioni intese a renderne più efficace il funzionamento. La nuova normativa comunitaria² ha consolidato il quadro giuridico esistente³ e in particolare ha potenziato la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e tra questi e la Commissione.

¹ COM 328 (96) def.

² Regolamento (CEE) n. 218/92 del Consiglio, del 27.1.1992, concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA). GU n. L 24 dell'1.2.1992, pag. 1.
Direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25.2.1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa. GU n. L 76 del 23.3.1992, pag. 1.

³ Direttiva 79/1070/CEE del Consiglio, del 6.12.1979, che modifica la direttiva 77/799/CEE relativa alla reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri nel settore delle imposte indirette GU n. L 331 del 27.12.1979, pag. 8.
Direttiva 79/1071/CEE del Consiglio, che modifica la direttiva 76/308/CEE relativa all'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da operazioni che fanno parte del sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia, nonché dei prelievi agricoli e dei dazi doganali. GU n. L 331 del 27.12.1979, pag. 10.

Era stato adottato il programma Matthaeus-Tax⁴, inoltre, per rendere più efficace il funzionamento dei sistemi in materia di IVA e di accise tramite la formazione professionale dei funzionari nazionali del settore delle imposte indirette. Nel quadro delle disposizioni giuridiche esistenti sono state prese anche altre iniziative per migliorare la cooperazione amministrativa e la reciproca assistenza, tra cui l'instaurazione del sistema di scambio d'informazioni IVA (VIES - VAT Information Exchange System), del sistema SCENT⁵, del sistema di scambio di dati sulle accise (SEED - System for the Exchange of Excise Data), del sistema di verifica dei movimenti delle accise (EMVS - Excise Movements Verification system) e diverse operazioni di controllo multilaterale, realizzate congiuntamente dagli Stati membri. Questo insieme di normative e di azioni pratiche si è dimostrato efficace nel processo di eliminazione dei controlli alle frontiere.

Parallelamente, negli ultimi tre anni la Commissione ha esaminato in un contesto generale gli obblighi imposti dal trattato e i mezzi che il trattato offre per migliorare il funzionamento del mercato interno. Da questo esame⁶ è emersa la necessità di una cooperazione amministrativa più intensa, di un maggior adattamento delle amministrazioni alle nuove circostanze e di un'applicazione coerente della normativa comunitaria. Il Consiglio ha riconosciuto⁷ la necessità di proseguire le azioni intese a rafforzare la cooperazione per raggiungere tali obiettivi ed ha avviato l'esame delle proposte presentate a tal fine dalla Commissione. La presente proposta si iscrive in questo contesto.

Nonostante le iniziative già intraprese, è necessaria una nuova azione della Comunità. Catalizzatore di questa azione sarà l'instaurazione di un nuovo sistema comune IVA. Come sottolineato nel programma di lavoro della Commissione, il nuovo sistema comporterà modifiche radicali del funzionamento dell'attuale sistema IVA. Il passaggio ad un luogo unico di registrazione IVA, ad esempio, richiederà un grado di cooperazione amministrativa fra i vari paesi almeno equivalente a quello esistente oggi all'interno di ogni singolo Stato membro. L'ampliamento della normativa comunitaria in materia e la maggiore interdipendenza delle amministrazioni richiederà anche una maggiore uniformità di applicazione del diritto comunitario.

Per soddisfare queste esigenze è necessario che la Comunità intraprenda una serie di azioni, come previsto nel programma di lavoro della Commissione. La priorità immediata va tuttavia riservata alla realizzazione delle infrastrutture comunitarie e degli elementi d'impulso necessari per creare le condizioni propizie all'instaurazione del nuovo sistema, in quanto il programma richiederà un certo periodo di applicazione prima di poter apportare i miglioramenti di carattere generale necessari ad un buon funzionamento del sistema fin dalla sua entrata in vigore. I miglioramenti, ad esempio in materia di conoscenze linguistiche, sviluppo della tecnologia necessaria e abitudine alla cooperazione, non si acquisiscono da un giorno all'altro. Dato il loro carattere generale, questi miglioramenti, essenziali per preparare il passaggio al nuovo sistema IVA, possono nel contempo contribuire a migliorare il sistema attuale. La necessità di realizzare questi miglioramenti è stata sottolineata dalla Commissione nella relazione sul

⁴ Decisione del Consiglio, del 29.10.1993, che adotta un programma d'azione comunitario in materia di formazione professionale dei funzionari incaricati della fiscalità indiretta (programma Matthaeus-Tax). GU n. L 280 del 13.11.1993, pag. 27.

⁵ Rete doganale per la lotta contro la frode (System for a Customs Enforcement Network).

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio "Valorizzare al massimo il mercato interno: programma strategico", del 22.12.1993. COM (93) 632 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sullo sviluppo della cooperazione amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della normativa comunitaria nel mercato interno, del 16.2.1994. COM (94) 29 def.

⁷ Risoluzione del Consiglio n. 94/C 179/01 - GU n. C 179 dell'1.7.1994, pag. 1.
Risoluzione del Consiglio n. 96/C 224/02 - GU n. C 224 dell'1.8.1996, pag. 3.

funzionamento della cooperazione amministrativa nel periodo 1994-95⁸. Inoltre, miglioramenti equivalenti, sempre di carattere generale, potranno essere apportati anche al sistema delle accise, che presenta analoghe difficoltà per la Comunità.

Un altro elemento catalizzatore per una nuova azione comunitaria è la possibile adesione alla Comunità dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale e di Cipro. Il Libro bianco della Commissione sulla "preparazione dei paesi associati all'integrazione nel mercato interno"⁹ (approvato dal Consiglio europeo)¹⁰, affida alla Commissione il compito di garantire ai paesi associati l'accesso ai programmi esistenti per il mercato interno in materia di imposte indirette.

La presente proposta, infine, asseconda la richiesta del Presidente del Parlamento europeo¹¹ di elaborare un vasto programma di scambi e di formazione comune per i funzionari del settore fiscale, allo scopo di apportare miglioramenti duraturi alla cooperazione a tutti i livelli.

3. OBIETTIVI

La Comunità, in collaborazione con gli Stati membri, è responsabile del funzionamento del mercato interno e in particolare dei sistemi IVA ed accise: gli Stati membri svolgono il ruolo più importante, perlomeno in termini di risorse, ma anche la Comunità ha un compito notevole da assolvere per garantire che i sistemi IVA ed accise funzionino in modo efficace ed uniforme. Il funzionamento di questi sistemi dipende da tre elementi fondamentali:

- protezione degli interessi finanziari nazionali e comunitari, tramite la lotta all'evasione e alla frode fiscale;
- eliminazione delle distorsioni di concorrenza nell'applicazione effettiva del diritto comunitario;
- riduzione costante degli oneri gravanti sulle amministrazioni e sui contribuenti per l'ottemperanza alle disposizioni.

Ciascuno di questi elementi comporta compiti tanto per gli Stati membri quanto per la Comunità, per assolvere i quali è possibile individuare tre obiettivi a livello comunitario:

- (1) l'acquisizione, da parte dei funzionari del settore delle imposte indirette di un elevato livello comune di conoscenze in materia di diritto comunitario (e sua applicazione da parte degli Stati membri);
- (2) una cooperazione ampia ed efficace tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione;
- (3) un miglioramento continuo delle procedure amministrative, per tener conto delle esigenze tanto delle amministrazioni quanto dei contribuenti.

⁸ COM (96) 681 def.

⁹ Libro bianco - Preparazione dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale all'integrazione nel mercato interno dell'Unione. COM (95) 163 def.

¹⁰ Consiglio europeo di Cannes, 27-28 giugno 1995.

¹¹ "Dieci proposte pratiche per migliorare la lotta antifrode" - Intervento nel quadro della Conferenza interparlamentare, Bruxelles, 23-24 aprile 1996.

Questi obiettivi sono comunitari, ma la loro realizzazione dipende in gran parte dagli Stati membri. L'azione comunitaria per raggiungere questi obiettivi consisterà quindi nel sostenere l'azione degli Stati membri, fornendo loro l'infrastruttura e l'incoraggiamento necessari.

3.1 Obiettivo 1 (articolo 3, lettera a))

Per il raggiungimento di questo obiettivo, sono ovviamente essenziali le azioni che gli Stati membri realizzeranno per dare una formazione ai propri funzionari. È necessaria, tuttavia, un'iniziativa di formazione a livello comunitario, per coordinare queste azioni in modo da garantire che esse consentano di raggiungere lo scopo di un'applicazione uniforme ed efficace del diritto comunitario.

3.2 Obiettivo 2 (articolo 3, lettera b))

Per ottenere una cooperazione efficace è necessario anzitutto un quadro giuridico comunitario che ne stabilisca le regole. La Commissione proporrà modifiche del quadro giuridico attuale, per tener conto delle esigenze del nuovo sistema comune IVA. Questa iniziativa comporta altre due realizzazioni:

- un'infrastruttura per consentire agli Stati membri di comunicare fra loro e di scambiarsi informazioni: quanto migliore sarà l'infrastruttura, tanto maggiore sarà la qualità della cooperazione e la possibilità di ridurre i costi della cooperazione stessa; il compito di predisporre questa infrastruttura e di garantirne il funzionamento spetta in ampia misura alla Comunità, perché richiede un'azione di coordinamento;
- lo sviluppo della consuetudine a cooperare tra i funzionari interessati: questa consuetudine può fondarsi soltanto su una profonda comprensione e fiducia reciproca e questo, a sua volta, implica il superamento degli ostacoli linguistici e pratici alla cooperazione. L'azione degli Stati membri nell'assunzione, nella formazione e nella gestione dei loro funzionari è ovviamente determinante per il raggiungimento di questo obiettivo, ma è opportuno anche che la Comunità svolga un'azione per incoraggiarli, fornendo a funzionari di amministrazioni nazionali diverse l'occasione di lavorare insieme.

3.3 Obiettivo 3 (articolo 3, lettera c))

Garantire un continuo miglioramento delle procedure amministrative, per adeguarle alle nuove circostanze (e per tener conto delle esigenze delle amministrazioni e dei contribuenti), è indubbiamente uno dei compiti più importanti degli Stati membri nella gestione della propria amministrazione. Tuttavia, anche la Comunità ha una sua funzione nello sviluppo e nella diffusione delle buone prassi amministrative nel proprio territorio. Gli Stati membri devono affrontare gli stessi problemi nella gestione dei sistemi IVA ed accise e la Comunità deve svolgere un ruolo di coordinamento per rendere ottimale l'azione condotta in questo campo dagli Stati membri.

4. ATTIVITÀ PREVISTE DAL PROGRAMMA

I settori in cui agire per raggiungere i suddetti obiettivi sono stati scelti soprattutto in base all'esperienza acquisita fino ad oggi nel tentativo di migliorare il funzionamento dei sistemi IVA ed accise.

4.1 Sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, manuali e guide (articolo 4)

4.1.1 Sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni

Le infrastrutture per la comunicazione e lo scambio di informazioni hanno una funzione essenziale nell'azione di potenziamento dei sistemi IVA ed accise, in particolare nel garantirne una gestione efficace. La prova più evidente è fornita dal successo del sistema VIES.

VIES è un sistema di scambio telematico di dati tra amministrazioni tramite una rete comunitaria. Oltre a risultare uno strumento determinante per il controllo delle operazioni intracomunitarie, grazie anche al suo effetto deterrente, il sistema VIES ha consentito di migliorare in modo davvero notevole l'efficacia della cooperazione amministrativa, cosa che a sua volta ha permesso di ridurre i costi di opportunità e di incoraggiare un livello di cooperazione ed una varietà di forme e di cooperazione finora sconosciuti fra gli Stati membri. VIES è un esempio significativo di come la tecnologia dell'informazione può colmare lo scarto tra l'auspicata sicurezza di introiti e una riduzione degli elevati costi dei controlli fisici.

SCENT è un sistema di comunicazione per lo scambio di informazioni su casi di supposta evasione fiscale in materia di IVA e di accise. Finora è stato applicato soltanto in misura limitata. La Commissione e gli altri Stati membri stanno studiando come incrementarne l'applicazione.

Con il sistema SEED le amministrazioni per il settore delle accise scambiano dati in materia di registrazione. Tanto le amministrazioni quanto gli operatori commerciali possono così verificare lo status dei destinatari di prodotti soggetti ad accisa negli scambi intracomunitari. Il sistema EMVS, creato di recente e basato sul sistema fax, sta diventando sempre più utile per la verifica dei movimenti intracomunitari dei prodotti soggetti ad accisa.

La proposta fornisce una nuova base giuridica e finanziaria per VIES, SEED e EMVS, che fino ad oggi hanno fatto parte del programma IDA per lo scambio di dati tra le amministrazioni. Dal 1988 le spese di funzionamento del sistema saranno coperte soltanto da FISCALIS, anche se sarà sempre possibile usufruire dei servizi generali sviluppati nel quadro del programma IDA. I servizi della Commissione responsabili di IDA e FISCALIS continueranno a garantire un corretto coordinamento tra loro, per garantire l'interoperatività tecnica dei sistemi telematici comunitari e per realizzare i maggiori risparmi possibili nello svilupparli. Inoltre, qualsiasi futura decisione della Comunità di applicazione generalizzata alle reti telematiche transeuropee per le amministrazioni riguarderà i sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni del programma FISCALIS.

Non soltanto i sistemi di scambio di informazioni, ma anche i sistemi di comunicazione sono una parte essenziale dell'infrastruttura necessaria per una valida cooperazione. La comunicazione elettronica offre vantaggi notevoli rispetto alla comunicazione tramite lettera o fax: è più sicura, più rapida e più affidabile ed offre inoltre la possibilità di una traduzione. Fornendo una gamma di messaggi standard pretradotti, in grado di coprire ogni possibile esigenza, si può creare un efficace sistema di comunicazione e contemporaneamente di traduzione. Questo consentirà sia di fornire assistenza in modo più agevole, sia di superare la riluttanza a chiedere la cooperazione. Si prevede un sistema generico di cooperazione per tutti i fini connessi alle imposte indirette, con varianti a seconda del tipo di comunicazione (ad esempio un'indagine su una supposta frode fiscale o una richiesta di reciproca assistenza per il recupero di un credito). Nel frattempo la proposta stabilisce una nuova base giuridica e di bilancio per il sistema SCENT.

Lo sviluppo di questi sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni aumenterà sostanzialmente l'efficacia e la mole della cooperazione e delle comunicazioni tra gli Stati membri. Esso dovrebbe avvenire in modo da tener conto delle nuove sfide, in particolare in relazione alle esigenze del nuovo sistema IVA.

4.1.2 Manuali e guide

Nel quadro degli attuali sistemi di imposizione indiretta, la Commissione ha pubblicato dei manuali destinati alle imprese e alle amministrazioni. L'esperienza acquisita con il funzionamento dei dispositivi di cooperazione amministrativa ha evidenziato la necessità di manuali destinati alle amministrazioni, in particolare in settori in cui le disparità dei sistemi nazionali si ripercuotono sulla cooperazione, come ad esempio nel caso del ricorso all'assistenza reciproca per il recupero dei crediti.

4.2 Scambi, seminari ed operazioni di controllo multilaterale (articolo 5)

L'esperienza acquisita con il programma Matthaeus-Tax¹² ha dimostrato che uno dei modi più efficaci per raggiungere gli obiettivi del programma FISCALIS è quello di consentire, tramite contatti strutturati, a funzionari di diverse amministrazioni nazionali di svolgere insieme attività lavorative del proprio settore.

4.2.1 Scambi (articolo 5, paragrafo 1)

Gli scambi più fruttuosi sono stati quelli che hanno consentito ai funzionari interessati di svolgere compiti pratici per conto dell'amministrazione ospitante.

Gli scambi sono stati fruttuosi anche per la diffusione delle buone pratiche amministrative, in particolare gli scambi mirati allo studio di determinate pratiche amministrative.

4.2.2 Seminari (articolo 5, paragrafo 2)

L'organizzazione di seminari nel quadro del programma Matthaeus-Tax si è dimostrata utile ai fini del raggiungimento di tutti gli obiettivi del programma. I seminari costituiscono un'occasione di incontro e di discussione di problemi comuni per gli esperti di un determinato settore dell'amministrazione. Questo è utile non soltanto per sviluppare e diffondere le buone prassi amministrative, ma anche per incoraggiare e sviluppare la cooperazione o anche come strumento didattico. Sono stati invitati a partecipare ai vari seminari rappresentanti delle imprese e dei contribuenti: in futuro, l'invito sarà rinnovato, a seconda delle esigenze.

4.2.3 Operazioni di controllo multilaterale (articolo 5, paragrafo 3)

Il contatto strutturato più efficace è risultato essere, ovviamente, quello basato su una vera e propria collaborazione nel quadro delle operazioni di controllo. Le operazioni pilota di controllo multilaterale sono state organizzate per l'IVA e si sono dimostrate utili sia ai fini del raggiungimento di risultati concreti (finanziari), sia ai fini dell'instaurazione di una cooperazione tra le amministrazioni interessate e dell'individuazione degli ostacoli (pratici e giuridici) che si frappongono ad una cooperazione fruttuosa.

¹² Relazioni annuali della Commissione sul programma: COM(95) 663 def. e COM(96) 543.

4.3 Iniziativa comune di formazione (articolo 6)

Fino ad ora, sebbene nel programma Matthaeus-Tax fosse prevista un'azione comunitaria in materia di formazione, il ruolo della Comunità non è stato sufficientemente sviluppato. È necessario dare nuovo slancio a questo ruolo, tramite un maggior coordinamento ed un approfondimento delle azioni realizzate dagli Stati membri per dare ai propri funzionari una formazione sul diritto comunitario e sulla sua attuazione nella Comunità.

Per dare all'azione questo nuovo impulso, l'iniziativa comune di formazione è stata concepita in modo da tener conto di tutti gli aspetti della formazione: programmi di formazione professionale e linguistica e strumenti didattici relativi a tali programmi. Questo consentirà un coordinamento e un adattamento migliore. Per imprimere un nuovo slancio, la Commissione dovrà ricorrere in misura molto maggiore che in passato ad esperti della formazione dei vari Stati membri per realizzare l'iniziativa. Una percentuale molto maggiore delle risorse del programma destinate alla gestione sarà utilizzata inoltre per l'iniziativa di formazione.

La Commissione ritiene che, a lunga scadenza, la gestione dell'iniziativa di formazione potrebbe essere affidata ad un nuovo organo comunitario, responsabile della formazione per il settore fiscale. Ciò potrebbe essere realizzato quando la Comunità avrà dimostrato di possedere la necessaria esperienza e capacità. Un organo di questo tipo, inoltre, potrebbe essere giustificato solo dalla maggiore importanza assunta dalla normativa comunitaria con il nuovo sistema IVA.

4.3.1 Programmi comuni di formazione (articolo 6, paragrafo 1)

Nel quadro del programma Matthaeus-Tax è già stato adottato un programma comune di formazione nel settore delle imposte indirette¹³. Il programma stabilisce un elenco di argomenti che devono essere trattati nelle scuole di formazione nazionali, come parte della formazione iniziale e della formazione permanente di tutti i funzionari del settore delle imposte indirette. Il programma FISCALIS prevede lo sviluppo di questo ed altri programmi in particolare per i paesi associati.

4.3.2 Formazione linguistica (articolo 6, paragrafo 2)

La mancanza di un livello sufficiente di conoscenze linguistiche è risultata essere l'ostacolo maggiore alla cooperazione, in quanto sta all'origine delle reticenze a chiedere la cooperazione e limita le possibilità di una cooperazione fruttuosa. Le conoscenze linguistiche sono sempre più necessarie nello svolgimento dei compiti amministrativi, visto che le imprese europee possono lavorare in diverse lingue. Riconoscendo questo stato di cose, tutti gli Stati membri forniscono una formazione linguistica ai funzionari per i quali tale formazione è ritenuta necessaria.

Si deve ora imprimere un nuovo slancio alla formazione linguistica a livello comunitario, sia per tener conto di quanto è già stato fatto in materia, sia per far fronte alle sfide del futuro. La stretta cooperazione che il nuovo sistema comune IVA richiederà, renderà necessaria una capacità pratica di comunicazione tra un numero di funzionari molto più elevato di ora. In linea di massima tutti i funzionari del settore delle imposte indirette dovranno possedere le conoscenze linguistiche necessarie alla cooperazione.

¹³ Decisione della Commissione del 12.7.1995 - GU n. L 172 del 22.7.1995, pag. 24.

La Commissione propone quindi agli Stati membri di ufficializzare i loro attuale impegno nel settore della formazione linguistica, accettando di fornire ai propri funzionari la formazione necessaria affinché essi possano raggiungere un livello sufficiente di conoscenze linguistiche. Questo "livello sufficiente" sarà definito su base pluriennale, per tener conto delle capacità esistenti nella Comunità e dei futuri bisogni. Per rispettare questo impegno è necessario che la Commissione e gli Stati membri elaborino e adottino una pianificazione a lungo termine, che fissi obiettivi adeguati per le amministrazioni. Il raggiungimento di questi obiettivi dovrebbe essere riesaminato a scadenze regolari.

Si richiederà ai paesi associati di assumere un impegno analogo.

4.3.3 Strumenti comunitari per la formazione in materia di imposte indirette e per la formazione linguistica (articolo 6, paragrafo 3)

Il programma Matthaeus-Tax ha evidenziato l'esigenza di strumenti comunitari per la formazione in materia di imposte indirette, per completare le azioni condotte dagli Stati membri in questo settore. L'esigenza più pressante è la possibilità di disporre di strumenti linguistici flessibili in materia di terminologia per il settore tributario.

5. FINANZIAMENTO E GESTIONE DEL PROGRAMMA

Uno degli obiettivi principali di questa proposta è di quello di fornire un unico quadro globale per tutte le azioni comunitarie e per tutte le spese comunitarie relative ai sistemi IVA e accise, azioni e spese che prima venivano effettuate senza coordinamento. Questo dovrebbe contribuire notevolmente alla trasparenza e alla coerenza delle azioni comunitarie, cosa che, a sua volta, consentirà una valutazione delle azioni stesse più rigorosa e più approfondita di quanto non avvenga adesso, sulla base di indicatori obiettivi e controllabili. Questa maggiore trasparenza ed il peso più rilevante dato alla valutazione saranno essenziali per valorizzare al massimo l'azione comunitaria.

Il raggiungimento degli obiettivi del programma consentirà vantaggi a lungo termine per la Comunità nel suo complesso e per i partecipanti. Di conseguenza, è auspicabile una ripartizione dei costi del programma, come già avviene per le attività in corso, nell'osservanza del principio della sussidiarietà. La ripartizione dei costi tra la Comunità ed i paesi associati deve essere definita in base ai Protocolli addizionali degli accordi relativi alla partecipazione di tali paesi ai programmi comunitari.

È necessario inoltre razionalizzare la gestione dell'azione comunitaria, per garantire che essa sia coerente con l'evolvere della politica comunitaria. Aniché creare un nuovo comitato consultivo, la Commissione propone quindi di incaricare il Comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC) di assistere, come comitato consultivo, la Commissione nell'esecuzione del programma.

Lo SCAC attualmente è responsabile della cooperazione amministrativa tanto nel settore dell'IVA quanto nel settore delle accise, anche se in quest'ultimo il Comitato per le accise ha svolto finora la maggior parte dei lavori. Per garantire un approccio coerente, tanto nella gestione del programma, quanto tra il programma e la politica più ampia della Comunità nel settore dell'IVA e delle accise, si è convenuto che in futuro lo SCAC assuma responsabilità maggiori in materia di cooperazione amministrativa nel settore delle accise. Questo comporterà un notevole cambiamento nel suo attuale funzionamento: oggi, infatti, questo comitato si riunisce soltanto per trattare questioni relative all'IVA, mentre in futuro la presidenza e i membri del

comitato varieranno a seconda che siano trattate questioni relative dell'IVA, questioni relative alle accise o questioni di interesse comune nel quadro del programma FISCALIS.

Ne conseguiranno due vantaggi: la gestione del programma potrà essere integrata negli obiettivi generali della politica della Comunità in materia di IVA e di accise e nel contempo si otterrà una gestione trasparente e coerente e si renderanno ottimali le sinergie tra le attività del programma nel settore dell'IVA e nel settore delle accise.

Proposta di
DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
recante adozione di un programma d'azione comunitario inteso a migliorare il funzionamento
dei sistemi di imposizione indiretta nel mercato interno
(programma FISCALIS)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 100A,

vista la proposta della Commissione¹⁴,

visto il parere del Comitato economico e sociale¹⁵,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 189B del trattato¹⁶,

1. considerando che in un mercato interno è essenziale un'applicazione piena, uniforme ed efficace del diritto comunitario ai fini del funzionamento dei sistemi di imposizione indiretta ed in particolare per proteggere gli interessi finanziari nazionali e comunitari, tramite la lotta contro la frode, l'evasione e l'elusione fiscale, per evitare distorsioni di concorrenza e per continuare a ridurre gli oneri di ottemperanza imposti alle amministrazioni e ai contribuenti;
2. considerando che spetta alla Comunità, in collaborazione con gli Stati membri, operare per ottenere detta applicazione; che, sebbene gli Stati membri assumano la maggiore responsabilità in termini di risorse, la Comunità ha una funzione importante da svolgere, che consiste nel fornire l'infrastruttura e l'impulso necessario;
3. considerando che ai fini dell'applicazione uniforme del diritto comunitario è essenziale un elevato livello comune di conoscenza del diritto comunitario stesso, e della sua applicazione negli Stati membri, da parte dei funzionari dell'amministrazione delle imposte indirette; che tale livello può essere raggiunto soltanto tramite una buona formazione iniziale e permanente negli Stati membri; che per coordinare e incoraggiare questa formazione è necessaria anche un'azione della Comunità;
4. considerando che una cooperazione ampia, reale ed efficace degli Stati membri tra di loro e con la Commissione è essenziale ai fini del funzionamento dei sistemi di imposizione indiretta nel mercato interno; che per realizzarla è indispensabile un'infrastruttura comunitaria di comunicazione e di scambio di informazioni; che senza un sufficiente impulso comunitario non potrebbe essere realizzata una cooperazione sufficiente;
5. considerando che un continuo miglioramento delle procedure amministrative è essenziale per il funzionamento dei sistemi di imposizione indiretta nel mercato interno; che sebbene la responsabilità principale nel raggiungimento di questo obiettivo spetti agli Stati membri, è necessaria un'azione comunitaria supplementare per coordinare e incoraggiare questo miglioramento costante;

¹⁴ GU n. C

¹⁵ GU n. C

¹⁶ GU n. C

6. Considerando, pertanto, che conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 3B del trattato, gli obiettivi delle misure di cui alla presente decisione non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque essere meglio realizzati a livello comunitario; che la presente decisione non va al di là di quanto necessario a tal fine;
7. considerando che l'esperienza acquisita con il funzionamento del sistema di scambio di informazioni sull'IVA istituito dal regolamento (CEE) n. 218/92 del Consiglio¹⁷ ha dimostrato l'importanza della tecnologia dell'informazione per preservare le entrate e nel contempo limitare al massimo gli oneri amministrativi; che tale sistema si è rivelato uno strumento essenziale di cooperazione, che ha anche incoraggiato una cooperazione più ampia tra gli Stati membri;
8. considerando che per garantire un'ulteriore cooperazione è necessario instaurare sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni e garantirne il funzionamento tenendo conto dell'evolvere dei sistemi di imposizione indiretta;
9. considerando che l'esperienza acquisita dalla Comunità con l'attuazione del programma Matthaeus-Tax adottato con la decisione 93/588/CEE della Commissione¹⁸ e con l'organizzazione delle operazioni di controllo multilaterale ha dimostrato che gli scambi, i seminari e i controlli multilaterali possono consentire di raggiungere gli obiettivi del presente programma, riunendo funzionari di diverse amministrazioni nel quadro di attività professionali; che dette attività dovrebbero quindi essere proseguite ed estese;
10. considerando che dall'esperienza acquisita con il programma Matthaeus-Tax emerge che l'elaborazione e l'attuazione coordinate di un programma comune di formazione, come quello adottato con decisione 95/279/CE della Commissione¹⁹ possono consentire di raggiungere gli obiettivi del presente programma, in particolare un livello comune più elevato di comprensione del diritto comunitario; che tali programmi devono essere ulteriormente sviluppati; che gli Stati membri devono quindi garantire che tutti i loro funzionari possano fruire di una formazione iniziale e di una formazione permanente regolare, come previsto dai programmi comuni di formazione;
11. considerando che, ai fini di una migliore cooperazione, è risultata essenziale l'acquisizione di un livello sufficiente di conoscenze linguistiche da parte dei funzionari dell'amministrazione delle imposte indirette; che gli Stati membri dovrebbero quindi offrire la necessaria formazione linguistica ai propri funzionari, per garantire che raggiungano un livello sufficiente di conoscenze;
12. considerando che devono poter partecipare al programma i paesi associati dell'Europa centrale ed orientale; che al programma deve poter partecipare anche Cipro;
13. considerando che il programma deve essere finanziato congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri e che il contributo comunitario va imputato al bilancio della Commissione;

¹⁷ GU n. L 24 dell'1.2.1992, pag. 1.

¹⁸ GU n. L 280 del 13.11.1993, pag. 27.

¹⁹ GU n. L 172, del 22.7.1995, pag. 24.

14. considerando che la presente decisione determina, per tutta la durata del programma, una dotazione finanziaria di massima che per l'autorità di bilancio, nell'ambito della procedura di bilancio annuale, costituisce il riferimento principale ai sensi del punto 1 della dichiarazione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 6 marzo 1995, concernente l'iscrizione di disposizioni finanziarie negli atti legislativi²⁰,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1 ***Programma Fiscalis***

Un programma d'azione comunitario pluriennale (programma FISCALIS), in prosieguo "il programma", è istituito per il periodo 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 2002, allo scopo di migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione indiretta nel mercato interno.

Esso riguarda i campi d'azione di cui agli articoli 4, 5 e 6.

Articolo 2 ***Definizioni***

Ai fini della presente decisione valgono le seguenti definizioni:

- a) "imposizione indiretta", le imposte indirette disciplinate dalla normativa comunitaria ;
- b) "amministrazione", le autorità pubbliche degli Stati membri responsabili dell'imposizione indiretta e la Commissione;
- c) "funzionari", i funzionari responsabili dell'applicazione della normativa, della regolamentazione o delle procedure, comunitarie o nazionali, relative all'imposizione indiretta;
- d) "scambio", un soggiorno di lavoro, svolto nell'interesse comunitario da un funzionario delle imposte indirette in un'amministrazione diversa dalla propria e organizzato nell'ambito del programma;
- e) "controlli bilaterali e multilaterali", iniziative di collaborazione tra due o più amministrazioni al fine d'integrare i controlli su soggetti d'imposta in ciascuno degli Stati membri interessati, nell'ambito delle disposizioni comunitarie sulla cooperazione;
- f) "disposizioni comunitarie sulla cooperazione", il complesso delle disposizioni comunitarie relative all'assistenza reciproca e alla cooperazione amministrativa tra gli Stati membri in materia d'imposizione indiretta;

²⁰ GU n. C 102 del 4.4.1996, pag. 4.

Articolo 3

Obiettivi

Il programma è inteso a rafforzare, tramite l'azione comunitaria, gli interventi degli Stati membri finalizzati a quanto segue:

- a) l'acquisizione da parte dei funzionari di un elevato livello comune di conoscenza del diritto comunitario e della sua applicazione negli Stati membri;
- b) una cooperazione ampia, reale ed efficace tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione;
- c) il costante miglioramento delle procedure amministrative, per poter tener conto delle esigenze delle amministrazioni e dei contribuenti, tramite l'elaborazione e la diffusione delle migliori prassi amministrative.

Articolo 4

Sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, manuali e guide

1. La Commissione e gli Stati membri elaborano sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, manuali e guide, e ne assicurano la capacità operativa.
2. Gli elementi comunitari del sistema di comunicazione e di scambio d'informazioni comprendono l'attrezzatura, i programmi per elaboratori e i componenti fisici dei medesimi, nonché le reti di collegamento, i quali devono essere comuni agli Stati membri ai fini dell'interconnessione e dell'interoperabilità dei sistemi, siano essi installati in locali della Commissione o di un suo subappaltatore autorizzato, o in locali degli Stati membri o di un loro subappaltatore autorizzato.
3. Gli elementi non comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni comprendono le basi di dati nazionali che fanno parte di questi sistemi, le reti di collegamento tra gli elementi comunitari e non comunitari e i programmi per elaboratori e componenti fisici dei medesimi che gli Stati membri ritengano necessari per uno sfruttamento ottimale di detti sistemi da parte della propria amministrazione.

Articolo 5

Scambi, seminari e controlli multilaterali

1. La Commissione e gli Stati membri organizzano scambi di funzionari. Detti scambi possono essere di durata diversa, ma non superiore ad un anno. Ogni scambio è mirato ad una specifica attività professionale, viene debitamente preparato e viene valutato ex post dai funzionari interessati.

Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari affinché i funzionari partecipanti agli scambi siano attivamente implicati nelle attività dell'amministrazione ospitante e a tal fine li autorizzano a svolgere le funzioni connesse a quelle ad essi assegnate dall'amministrazione ospitante, secondo il suo ordinamento giuridico.

Durante lo scambio la responsabilità civile dei funzionari nell'esercizio delle loro funzioni è assimilata a quella dei funzionari dell'amministrazione ospitante.

I funzionari che partecipano allo scambio sono tenuti al segreto d'ufficio secondo le regole vigenti per i funzionari dello Stato ospitante.

2. La Commissione e gli Stati membri organizzano seminari.
3. La Commissione e gli Stati membri organizzano controlli bilaterali e multilaterali, secondo le disposizioni comunitarie sulla cooperazione.

Articolo 6 **Azione comune di formazione**

1. La Commissione e gli Stati membri elaborano e attuano programmi comuni di formazione, preesistenti o di nuova istituzione, per fornire ai funzionari una formazione di base comune. Gli Stati membri provvedono affinché i loro funzionari fruiscono di una formazione iniziale e di una formazione permanente regolare, come previsto dai programmi di formazione comuni.
2. Gli Stati membri forniscono la necessaria formazione linguistica ai propri funzionari, affinché acquisiscano un livello sufficiente di conoscenze linguistiche.
3. La Commissione e gli Stati membri elaborano strumenti comunitari per la formazione in materia d'imposizione indiretta, compresi gli strumenti didattici per la formazione linguistica.

Articolo 7 **Partecipazione dei paesi associati**

Il programma è aperto alla partecipazione dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale, secondo quanto stabilito negli Accordi europei o nei Protocolli addizionali di tali accordi in materia di partecipazione ai programmi comunitari e nella misura in cui la normativa comunitaria sull'imposizione indiretta lo consenta. Il programma è aperto altresì alla partecipazione di Cipro, secondo quanto stabilito dalla risoluzione congiunta sull'instaurazione di un dialogo strutturato tra l'UE e Cipro e nella misura in cui la normativa comunitaria sull'imposizione indiretta lo consenta.

Articolo 8 **Ripartizione delle spese**

1. Le spese necessarie per l'esecuzione del programma sono ripartite fra la Comunità e gli Stati membri conformemente ai paragrafi 2 e 3.
2. La Comunità si assume le spese relative a quanto segue:
 - a) viaggio e soggiorno dei funzionari che partecipano in un altro Stato membro alle attività di cui all'articolo 5, e organizzazione dei seminari di cui all'articolo 5, paragrafo 2;
 - b) elaborazione degli strumenti comunitari per la formazione in materia d'imposizione indiretta, di cui all'articolo 6, paragrafo 3, e dei manuali e delle guide di cui all'articolo 4, paragrafo 1;

- c) elaborazione, acquisto, installazione e apposita manutenzione degli elementi comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2 e normale funzionamento degli elementi comunitari installati nei locali della Commissione o di un subappaltatore autorizzato.

3. Gli Stati membri si assumono le spese relative a quanto segue:

- a) formazione iniziale e permanente dei propri funzionari, di cui all'articolo 6, paragrafo 1, e formazione linguistica di detti funzionari, di cui all'articolo 6, paragrafo 2; la partecipazione dei propri funzionari ad eventuali attività extra, organizzate nell'ambito dell'articolo 5, e supplementari rispetto a quelle finanziate dalla Comunità;
- b) installazione e funzionamento degli elementi non comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 3 e normale funzionamento degli elementi comunitari di detti sistemi installati nei loro locali o nei locali di un subappaltatore autorizzato.

Articolo 9 **Dotazione finanziaria**

La dotazione finanziaria per la realizzazione del programma per il periodo 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 2002 è di 45 milioni di ECU. Gli stanziamenti annui sono decisi dall'autorità di bilancio, entro i limiti delle previsioni finanziarie dell'esercizio considerato.

Articolo 10 **Norme d'applicazione**

Le norme d'applicazione della presente decisione sono adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 11.

Articolo 11 **Comitato**

1. Nell'esecuzione dei suoi compiti la Commissione è assistita dal comitato permanente per la cooperazione amministrativa nel campo delle imposte indirette, istituito dall'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 218/92 del Consiglio, che delibera come un comitato consultivo.
2. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato, entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame, formula il suo parere sul progetto, eventualmente procedendo a votazione.

Il parere è iscritto a verbale; inoltre ciascuno Stato membro ha il diritto di chiedere che la sua posizione figuri a verbale.

La Commissione tiene in massima considerazione il parere formulato dal comitato. Essa lo informa del modo in cui ha tenuto conto del suo parere.

Articolo 12

Valutazione

1. Il programma è sottoposto ad una valutazione permanente, eseguita in collaborazione dalla Commissione e dagli Stati membri sulla base delle relazioni di cui ai paragrafi 2 e 3.
2. Gli Stati membri presentano alla Commissione:
 - a) una relazione provvisoria, entro il 30 giugno 2000 e
 - b) una relazione finale, entro il 31 dicembre 2002,sulla realizzazione e sull'incidenza del programma.
3. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio:
 - a) entro il 30 giugno 2001, una comunicazione, basata sulle relazioni provvisorie degli Stati membri, circa l'opportunità di proseguire la realizzazione del programma, corredata di eventuali proposte adeguate,
 - b) entro il 30 giugno 2003, una relazione finale sulla realizzazione del programma.

Le suddette relazioni sono presentate, a titolo d'informazione, anche al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni.

Articolo 13

Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee.

Essa si applica a decorrere dal 1° gennaio 1998.

Articolo 14

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il Presidente

Scheda finanziaria

1. DENOMINAZIONE DELL'AZIONE

Programma d'azione per migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione indiretta nel mercato interno (programma FISCALIS).

2. LINEA DI BILANCIO

Nuovo articolo B5-305 per il programma FISCALIS.

3. BASE GIURIDICA

Articolo 100A

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

GU n. C1997, pagina ...

4. DESCRIZIONE DELL'AZIONE

4.1 Obiettivo generale

Rendere il funzionamento dei sistemi IVA e accise più efficace e più uniforme, proteggendo in modo efficace gli interessi finanziari degli Stati membri e della Comunità tramite la lotta contro l'evasione e la frode fiscale, eliminando le distorsioni della concorrenza nell'applicazione effettiva del diritto comunitario e continuando a ridurre gli oneri di ottemperanza imposti alle amministrazioni e ai contribuenti.

Il raggiungimento di questi obiettivi generali coinvolge tanto la Comunità, quanto gli Stati membri. Gli obiettivi specifici di questa azione comunitaria consistono nel sostenere le azioni degli Stati membri volte a far acquisire ai funzionari del settore delle imposte indirette un elevato livello comune di conoscenza del diritto comunitario (e della sua attuazione negli Stati membri), volte a garantire una cooperazione efficace ed ampia tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione e volte ad assicurare un continuo miglioramento delle procedure amministrative, per tener conto delle esigenze delle amministrazioni e dei contribuenti.

4.2 Durata dell'azione e modalità di rinnovo o proroga

L'azione sarà realizzata tra il 1° gennaio 1998 e il 31 dicembre 2002. Entro il 30 giugno 2001 la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una comunicazione circa l'opportunità di continuare a realizzare il programma, corredata di eventuali proposte adeguate.

La durata dell'azione è indeterminata.

5. CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE

5.1 Spese non obbligatorie.

5.2 Stanziamenti dissociati.

6. TIPO DI SPESA

Sovvenzione al 100% per le seguenti spese:

spese di viaggio e di soggiorno per i funzionari degli Stati membri del settore delle imposte indirette, connesse alla loro partecipazione a scambi, seminari o operazioni di controllo multilaterale al di fuori del loro paese d'origine;

spese relative all'organizzazione di seminari, comprese le spese di viaggio e di soggiorno dei rappresentanti delle organizzazioni esterne che vi partecipano; spese relative alla messa a punto e al funzionamento di strumenti di formazione nel settore delle imposte indirette, di manuali e di guide e degli elementi comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni (unità centrale di elaborazione e collegamenti tra gli Stati membri);

spese relative alla partecipazione dei paesi associati al programma, conformemente a quanto previsto dagli accordi relativi alla partecipazione di tali paesi ai programmi comunitari.

7. INCIDENZA FINANZIARIA

7.1 Metodo di calcolo del costo totale dell'azione (definizione dei costi unitari)

Tutte le spese di viaggio e di soggiorno (per scambi, seminari ed operazioni di controllo multilaterale) sono calcolati in base alle spese di viaggio e alle indennità giornaliere attualmente corrisposte dalla Commissione ai suoi funzionari.

Scambi

Prendendo come base di calcolo un'indennità giornaliera media di 146 ECU (media delle indennità giornaliere della Commissione per tutti gli Stati membri) e un costo medio di trasporto di 500 ECU, le spese risultano le seguenti:

$436 \times 1 \text{ mese di scambio a } 4\,588 \text{ ECU} = 2\,000\,368 \text{ ECU}$

Nel 1997 avranno luogo più di 300 scambi di due settimane nel quadro del programma Matthaeus-Tax. L'aumento dei costi per FISCALIS è quindi ampiamente imputabile al fatto che vi sono più scambi di più lunga durata, per venire incontro alla richiesta dei funzionari che partecipano agli scambi di fare un'esperienza più approfondita, che consenta una vera e propria cooperazione professionale. Questa tendenza è conforme anche alla prassi dei programmi Mathaeus e Karolus. Il numero globale di scambi, inoltre, deve restare comparabile con quelli effettuati nel quadro del programma Matthaeus-Tax, per mantenere la penetrazione del programma nelle amministrazioni nazionali. 436 scambi corrispondono ad una scarsa percentuale dei funzionari nazionali che si occupano di imposte indirette²¹.

²¹ Dalla seconda relazione della Commissione sulle procedure IVA (COM(95) 354 def.) risulta che vi erano negli allora dodici Stati membri circa 450 000 funzionari IVA, ai quali oggi si aggiungono i funzionari dei tre nuovi Stati membri e i funzionari delle amministrazioni nazionali per le accise.

Seminari

Il costo medio per seminario, basandosi sull'esperienza del programma Matthaeus-Tax, può essere valutato a 50 000 ECU. Questo consente circa 8 seminari all'anno (13 nel 1995 e 8 nel 1996). I fondi per i seminari hanno registrato solo un lieve aumento: si prevede di organizzare seminari pedagogici per ampi gruppi di funzionari nazionali, che si terranno in varie località della Comunità e tratteranno argomenti particolari (ad esempio metodologia di controllo). Questi seminari rientreranno nell'iniziativa di formazione e saranno meno cari, in quanto comporteranno soltanto le spese di viaggio e soggiorno per gli oratori.

Operazioni di controllo multilaterale

Le operazioni di controllo multilaterale per l'IVA, effettuate su nove società nel 1995 e nel 1996, hanno generato una spesa di circa 340 000 ECU. Con una media di 40 000 ECU per controllo per impresa, si possono prevedere per il 1999 controlli su 15 imprese. Questo aumento è giustificato da due motivi.

I nove controlli effettuati finora rappresentano una scarsa percentuale dei potenziali 400 000 soggetti d'imposta nella Comunità. Nella sua recente relazione sul funzionamento della cooperazione amministrativa²² la Commissione sottolinea il ruolo importante che deve svolgere la Comunità nell'esecuzione di questi controlli e l'opportunità che gli Stati membri finanzino i loro propri controlli complementari. In secondo luogo, in futuro sarà coperto anche il settore delle accise, finora escluso da queste operazioni di controllo.

Sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni.

Le stime per il periodo 1998-2002 si basano sui fondi stanziati per questi sistemi nel 1997 con un lieve aumento, previsto per tener conto dello sviluppo del nuovo sistema di comunicazione e dell'estensione dei sistemi di informazione esistenti per l'IVA e le accise, conformemente a quanto previsto dai dispositivi in materia di IVA e di accise.

Strumenti linguistici, manuali, guide

I costi del progetto si basano in parte sul programma VISAFIN, che è uno strumento di formazione linguistica predisposto da tre Stati membri (F, UK, E) e finanziato in parte dalla Commissione tramite il programma LEONARDO. In termini linguistici, il progetto ha riscosso un ampio successo ed offre un'eccellente base IT da sfruttare.

Il costo totale di 1,7 milioni di ECU dello strumento linguistico è comparabile al costo di 540 000 ECU del progetto VISAFIN per due anni. Lo strumento linguistico contemplerà infatti venti lingue, contro le tre di VISAFIN. Non è stata fatta un'estrapolazione completa, poiché si ritiene che gran parte del software utilizzato per VISAFIN possa essere utilizzato anche per il nuovo sistema.

²² COM(96) 681 def.

7.2 Ripartizione del costo dell'azione per elemento

Stanziamenti d'impegno in milioni di ECU(valore 1997)						
Elemento	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Scambi	2,000	2,100	2,100	2,100	2,200	10,500
Seminari	0,400	0,500	0,500	0,500	0,500	2,400
Controllo multilaterale	0,600	0,900	0,900	1,000	1,000	4,400
Sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni	4,300	5,300	5,400	5,500	5,500	26,000
Strumenti linguistici, manuali, guide	0,100	0,400	0,400	0,400	0,400	1,700
Totale (B5-305)	7,400	9,200	9,300	9,500	9,600	45,000

7.3 Scadenario degli stanziamenti d'impegno e degli stanziamenti di pagamento

(in milioni di ecu)						
	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Stanziamenti d'impegno	7,400	9,200	9,300	9,500	9,600	45,000
Stanziamenti di pagamento						
1997						
1998	3,600					3,600
1999	2,400	4,000				6,400
2000	1,100	4,000	4,000			9,100
2001		1,200	4,000	4,000		9,200
2002			1,400	4,000	4,000	9,400
Totale	7,100	9,200	9,400	8,000	4,000	37,700

8. DISPOSIZIONI ANTIFRODE

Il pagamento delle spese di viaggio e di soggiorno dei funzionari nazionali, a carico degli Stati membri, avverrà in base alle norme stabilite in materia. L'importo necessario sarà anticipato agli Stati membri nel corso dell'esercizio finanziario, in relazione all'esecuzione. Gli Stati membri presenteranno una distinta spese dettagliata e conserveranno tutti i documenti necessari ai fini di un'eventuale ispezione. Il pagamento delle spese di viaggio per i funzionari di altri paesi o di rappresentanti di organismi esterni e delle spese relative all'organizzazione di seminari sarà effettuato direttamente dai servizi della Commissione oppure tramite un'agenzia incaricata per contratto di effettuarlo. Tali contratti conterranno clausole antifrode (controlli, ecc.).

Le sovvenzioni relative ad altre attività del programma saranno sottoposte alla normale procedura di verifica da parte dei servizi della Commissione prima che avvenga il pagamento, tenendo conto degli obblighi contrattuali e della buona gestione finanziaria o generale. In tutti i contratti tra la Commissione e i beneficiari sono previste clausole antifrode (controllo, rapporti, ecc.).

9. ELEMENTI D'ANALISI COSTO-EFFICACIA

9.1 Obiettivi specifici e quantificabili; beneficiari

- (a) Acquisizione, da parte dei funzionari del settore imposte indirette, di un elevato livello comune di conoscenza del diritto comunitario (e della sua attuazione negli Stati membri).
- (b) Cooperazione efficace ed ampia tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione.
- (c) Continuo miglioramento delle procedure amministrative, per tener conto delle esigenze delle amministrazioni e dei contribuenti, tramite l'elaborazione e la diffusione delle migliori pratiche amministrative.

L'azione riguarda le amministrazioni tributarie nazionali, settore imposte indirette, degli Stati membri e dei paesi associati, i contribuenti e le associazioni professionali.

9.2 Giustificazione dell'azione

Il funzionamento dei sistemi IVA e accise è di competenza in primo luogo degli Stati membri, nel quadro della loro gestione dell'amministrazione tributaria nel settore delle imposte indirette, ma anche la Comunità ha la sua responsabilità in materia: essa deve fornire l'infrastruttura e l'incoraggiamento necessari per sostenere l'azione degli Stati membri.

Dato che il funzionamento dei sistemi IVA ed accise è principalmente di competenza delle amministrazioni nazionali, l'azione della Comunità è destinata essenzialmente ai funzionari di queste ed è intesa a migliorarne le loro capacità professionali, tramite la formazione, tramite una migliore cooperazione e comunicazione con i loro omologhi degli altri Stati membri e tramite lo sviluppo e la diffusione delle migliori pratiche amministrative.

Una cooperazione efficace ed ampia deve potersi basare su sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni che rendano concretamente migliore il lavoro dei funzionari del settore delle imposte indirette. La Commissione e gli Stati membri stanno studiando come incrementare l'applicazione del sistema SCENT. Il sistema VIES è diventato uno strumento indispensabile di controllo dell'IVA ed i sistemi SEED e EMVS hanno dimostrato immediatamente la loro utilità. Anche la comunicazione è un elemento essenziale della cooperazione: un sistema di comunicazione efficace che sia sicuro, rapido ed affidabile ed offra la possibilità di una traduzione è indispensabile alla cooperazione, sia perché essa sia proficua, sia per eliminare le notevoli reticenze a chiederla. Anche in questo settore l'esperienza acquisita con il sistema VIES ha dimostrato che i sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni non soltanto rispondono alle necessità della cooperazione già in atto, ma sono anche molto utili per stimolare nuovi tipi di cooperazione (nuovi argomenti, nuovi metodi, nuovi funzionari). Infine, gli strumenti linguistici, gli strumenti di formazione nel settore delle imposte indirette, i manuali e le guide, sono anch'essi importanti per superare gli ostacoli linguistici e pratici ancora esistenti.

Gli scambi, i seminari e le operazioni di controllo multilaterale sono tutti fondati sull'esperienza acquisita, in particolare con i programmi Matthaeus-Tax e Matthaeus (dogane). L'utilità degli scambi (viaggio e soggiorno) viene moltiplicata da una preparazione ampia, dalla fissazione degli obiettivi dello scambio, come pure dalla valutazione e dalle ripercussioni (relazioni e seminari). L'esperienza acquisita può rispondere a tutti gli obiettivi

del programma e se viene debitamente ripercossa, può essere estesa a tutta l'amministrazione nazionale. Analogamente, l'utilità dei seminari può essere resa ottimale da una buona preparazione, dal lavoro in piccoli gruppi e dalla valutazione e dalle ripercussioni (relazioni e ripercussioni a livello nazionale e comunitario). I seminari sono inoltre assise adeguate per formulare proposte di modifiche della normativa. L'utilità delle operazioni pilota di controllo multilaterale può essere ampliata dai casi di frode scoperti e dalla sperimentazione di nuovi metodi di lavoro per la futura cooperazione. I vantaggi possono inoltre essere moltiplicati tramite altre operazioni, finanziate dagli Stati membri stessi.

Tutti i metodi di cui sopra, dato che implicano anche una spesa per gli Stati membri in termini di ore di lavoro dei loro funzionari, agiscono egregiamente da catalizzatori nel raggiungimento degli obiettivi del programma, che vengono poi sviluppati ulteriormente dagli Stati membri.

Per queste attività non si ritiene adeguato il cofinanziamento, poiché la realizzazione dell'intero programma comporta direttamente costi per gli Stati membri (formazione del personale, gestione nazionale dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, ecc.). Si ritiene opportuno il finanziamento al 100% da parte della Comunità degli elementi comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, in quanto è necessario garantire un funzionamento ininterrotto dei sistemi stessi.

9.3 Controllo e valutazione dell'azione

Indicatori di efficacia prescelti

I migliori indicatori generali del successo del programma sono i dati relativi all'utilizzazione degli strumenti di cooperazione esistenti, in quanto forniscono un quadro preciso della capacità del programma di rendere la cooperazione più efficace ed ampia. Il numero di richieste di cooperazione comunicate e di domande effettuate nel quadro dei sistemi di scambio di informazioni, il tipo e la rapidità delle risposte ed i risultati ottenuti forniscono un quadro globale reale di questo aspetto vitale del funzionamento dei sistemi IVA e accise. In generale è più difficile quantificare in modo oggettivo il raggiungimento degli altri obiettivi. Tuttavia, tramite i suoi contatti con le amministrazioni, la Commissione potrà certamente farsi un'idea del livello di conoscenza del diritto comunitario, e del miglioramento continuo delle procedure amministrative. Tutti questi indicatori generali, siano essi quantificabili (nel caso della cooperazione) o meno, possono essere valutati rispetto alla situazione attuale.

Per ogni settore d'azione vi saranno diversi indicatori specifici, precisati in appresso.

Sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni. L'incidenza di questi strumenti sarà valutata soprattutto tramite indicatori generali, come i dati relativi al ricorso a questi sistemi in quanto strumenti di cooperazione. Nella valutazione dell'incidenza saranno utili anche le risposte fornite nei questionari relativi agli scambi e ai seminari e in modo particolare alle operazioni di controllo multilaterale.

Scambi. A livello individuale, alla fine di ogni scambio i funzionari che hanno partecipato allo scambio ed i funzionari del servizio ospitante risponderanno a questionari. A livello nazionale, sei mesi dopo lo scambio, il superiore diretto di ogni funzionario che ha partecipato allo scambio risponderà ad un questionario analogo, per consentire un riscontro delle impressioni del funzionario e per valutare l'incidenza a più lungo termine dello scambio in termini di raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione nel suo complesso. A livello

comunitario, le risposte ai questionari saranno valutate globalmente dai singoli Stati membri che hanno partecipato allo scambio inviando od ospitando funzionari, per verificare in che misura i seminari abbiano contribuito al raggiungimento degli obiettivi del programma. Questi metodi di valutazione sono già stati applicati nel quadro del programma Matthaeus-Tax, che serve come utile esperienza di riferimento e termine di paragone. È previsto un sistema analogo di valutazione anche per i seminari.

Operazioni pilota di controllo multilaterale. A livello nazionale sarà presentato un rapporto completo sui risultati di ogni operazione, per valutarne l'utilità ai fini del raggiungimento degli obiettivi specifici dell'operazione stessa e degli obiettivi del programma. A livello comunitario l'analisi dei rapporti sulle operazioni consentirà di valutarne l'utilità in termini di sviluppo di metodi di cooperazione, tenendo conto del numero di operazioni effettuate dagli Stati membri senza finanziamento comunitario e di qualsiasi altra attività di controllo.

Programmi comuni di formazione, formazione linguistica, strumenti comunitari di formazione nel settore delle imposte indirette, manuali e guide. L'incidenza di queste azioni sarà valutata anzitutto tramite indicatori generali, in particolare il ricorso agli strumenti di cooperazione e la valutazione degli scambi, dei seminari e delle operazioni di controllo multilaterale. Per le operazioni di controllo multilaterale nei questionari vi saranno domande specifiche per valutare quanto vi si faccia ricorso. Per la formazione linguistica, nel quadro di un piano di formazione permanente, si verificheranno le conoscenze dei funzionari in ogni amministrazione. Come indicatori dell'input saranno inoltre considerati il livello della formazione linguistica e le azioni condotte nel quadro del programma di formazione comune.

Modalità e frequenza della valutazione

Il programma sarà controllato costantemente dalla Commissione e dagli Stati membri nell'ambito dello SCAC. La Commissione, inoltre, presenterà una relazione finale sul programma, elaborate sulla base delle relazioni provvisorie e finali presentate dagli Stati membri.

10. SPESE AMMINISTRATIVE (PARTE A DEL BILANCIO)

Lo stanziamento delle risorse amministrative necessarie dipende dalla decisione annuale della Commissione in merito all'allocazione delle risorse, tenendo conto in particolare delle risorse umane e finanziarie supplementari concesse dall'autorità di bilancio.

10.1 Incidenza sull'organico

Tipo di posto		Personale incaricato della gestione dell'operazione		Fonte		Durata
		Posti permanenti	Posti temporanei	Risorse esistenti	Risorse supplementari	
Funzionari o agenti temporanei	A	6		4	2	
	B	4		2	2	
	C	3		3		
Altre risorse						
Totale		13		9	4	

10.2 Incidenza finanziaria globale dovuta all'aumento dell'organico

	Importo in ECU	Metodo di calcolo	Durata
Funzionari o agenti temporanei	424 000	106 000 * 4	5
			5
Totale			2 120 000

Costo dei nove posti esistenti nella DG = 954 000 ECU all'anno (106 000 ECU/anno/pro capite)

10.3 Aumento delle altre spese amministrative imputabile all'azione

Voce di bilancio	Importo	Metodo di calcolo
A-130	45 000	vedi infra (1)
A-2510	83 000	vedi infra (2)
Totale	128 000	

(1) Missioni A-130

Questi stanziamenti saranno ottenuti tramite la riallocazione delle risorse esistenti.

30 missioni negli Stati membri a 1000 ECU 30 000 ECU

10 missioni nei paesi associati a 1500 ECU 15 000 ECU

(2) Riunioni A-2510

SCAC (questo comitato di esperti esiste già
e quindi non genera alcuna spesa supplementare)
4 riunioni all'anno (due esperti per Stato membro)
a 30x4x695 ECU 83 000 ECU

Totale per la Parte A del bilancio 128 000 ECU

ISSN 0254-1505

COM(97) 175 def.

DOCUMENTI

IT

09 10

N. di catalogo : CB-CO-97-174-IT-C

ISBN 92-78-19016-0

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo