



Bruxelles, 17.12.2018
COM(2018) 844 final

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

**su una panoramica e una valutazione dei dati statistici e delle informazioni sugli scambi
automatici nel settore della fiscalità diretta**

1. INTRODUZIONE

In un mondo sempre più globalizzato le differenze tra i sistemi tributari possono incidere negativamente sull'esazione fiscale, dal momento che le imprese possono trasferire gli utili oltre confine e i contribuenti possono percepire un reddito all'estero senza essere tassati qualora non siano adempienti in tutti i paesi interessati. Tale condizione ha portato allo sviluppo di vari meccanismi di cooperazione delle autorità fiscali, definiti di "cooperazione amministrativa nel settore della fiscalità diretta".

Nel quadro dell'UE, la direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (in appresso "la direttiva" o "DAC") rappresenta un elemento fondamentale della cooperazione tra gli Stati membri, che vengono sostenuti tramite un nuovo quadro di riferimento che, dal 2013, ha apportato miglioramenti a metodi di lavoro e strumenti elettronici definiti di comune accordo, sulla base delle esperienze nell'assistenza reciproca maturate dal 1977.

L'accesso a informazioni sui redditi percepiti e sulle attività detenute all'estero dai contribuenti residenti è fondamentale per le autorità fiscali. Allo stesso modo, lo scambio di informazioni sui contribuenti che svolgono attività transfrontaliere rappresenta una componente essenziale ai fini di una cooperazione amministrativa efficace e costituisce una delle forme di cooperazione menzionate dalla direttiva. Lo scambio di informazioni richiede un flusso di informazioni bilaterale tra le autorità fiscali competenti nei due paesi e riguarda dati prevedibilmente pertinenti legati a una serie di imposte applicabili alle persone fisiche e giuridiche.

La direttiva prevede tre forme di scambio di informazioni: i) lo scambio di informazioni su richiesta, che riguarda informazioni relative a persone o operazioni specifiche indicate dal paese richiedente, ii) lo scambio di informazioni spontaneo, che riguarda i flussi occasionali di informazioni reputate di interesse per il paese destinatario e iii) lo scambio di informazioni automatico, che riguarda lo scambio di dati fiscali predefiniti con l'uso di formati predeterminati e in momenti prestabiliti, senza che sia stata formulata una richiesta preventiva da parte di un altro paese.

La presente relazione verte sullo scambio automatico di informazioni, che si distingue dalle altre forme di scambio per il carattere obbligatorio e per l'ambito di applicazione più ampio.

Gli Stati membri hanno convenuto che lo scambio automatico obbligatorio di informazioni avesse inizio a metà del 2015 per le informazioni fiscali relative ai soggetti fiscalmente residenti in altri Stati membri per cinque categorie di reddito e di capitale (DAC1). Nel 2014 gli Stati membri hanno convenuto di aggiornare la direttiva ai fini dell'attuazione nell'UE dello standard comune di comunicazione di informazioni messo a punto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) con l'introduzione dello scambio automatico di informazioni sui conti finanziari (DAC2). Nel 2015 un'ulteriore modifica ha introdotto lo scambio automatico dei ruling fiscali e degli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento (DAC3). Lo scambio automatico di informazioni è stato ulteriormente ampliato nel 2016 e 2017¹.

¹ Per maggiori informazioni si rimanda alle pagine web della DG TAXUD sulla cooperazione amministrativa.

La presente relazione si fonda sull'articolo 8 ter, paragrafo 2, della direttiva, in base al quale, anteriormente al 1° gennaio 2019, la Commissione presenta una relazione che fornisce un quadro d'insieme e una valutazione dello scambio di informazioni automatico a norma della DAC1, della DAC2 e della DAC3. La relazione descrive i risultati principali in merito all'attuazione dello scambio automatico di informazioni, ai relativi costi e benefici, nonché alle iniziative degli Stati membri per l'utilizzo delle informazioni ricevute.

La relazione si fonda principalmente sulle informazioni ottenute dalle autorità fiscali degli Stati membri attraverso un'indagine annuale e su una serie di dati statistici raccolti con cadenza annuale², e copre il periodo compreso tra il 2015 e il primo semestre del 2018 per quanto riguarda la DAC1, e tra il 2017 e il primo semestre del 2018 per quanto riguarda la DAC2 e la DAC3.

Va sottolineato che, all'atto della stesura della presente relazione, la Commissione sta svolgendo una valutazione approfondita della DAC³ che comprende, oltre allo scambio automatico di informazioni, tutte le altre forme di cooperazione amministrativa.

² Regolamento di esecuzione (UE) 2018/99 della Commissione sulla forma della valutazione annuale e dei dati statistici.

³ Tabella di marcia della valutazione: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_it

2. DAC1

La DAC1 dispone che gli Stati membri procedano allo scambio automatico delle informazioni disponibili per cinque categorie di reddito e di capitale: redditi da lavoro dipendente, compensi per dirigenti, prodotti di assicurazione sulla vita, pensioni, nonché proprietà e redditi immobiliari⁴.

Le informazioni devono essere inviate almeno una volta l'anno allo Stato membro di residenza del contribuente. I primi scambi di queste tipologie di dati hanno avuto luogo nel giugno 2015 e riguardavano il periodo d'imposta 2014. Con un approccio per fasi progressive, gli Stati membri erano tenuti a inviare entro il 2017 informazioni per almeno tre categorie di reddito o di capitale delle cinque descritte all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva.

La presente relazione riguarda le informazioni inviate dagli Stati membri per i seguenti anni: 2015, 2016 e 2017.

2.1 Caratteristiche principali degli scambi di informazioni a norma della DAC1

Fino a giugno 2017 **gli Stati membri hanno scambiato informazioni su quasi 16 milioni di contribuenti, relative a redditi e capitali per un valore di oltre 120 miliardi di EUR**. La maggior parte delle informazioni riguardava redditi da lavoro e pensioni, che rappresentano oltre l'80 % dei contribuenti e il 95 % del valore complessivo.

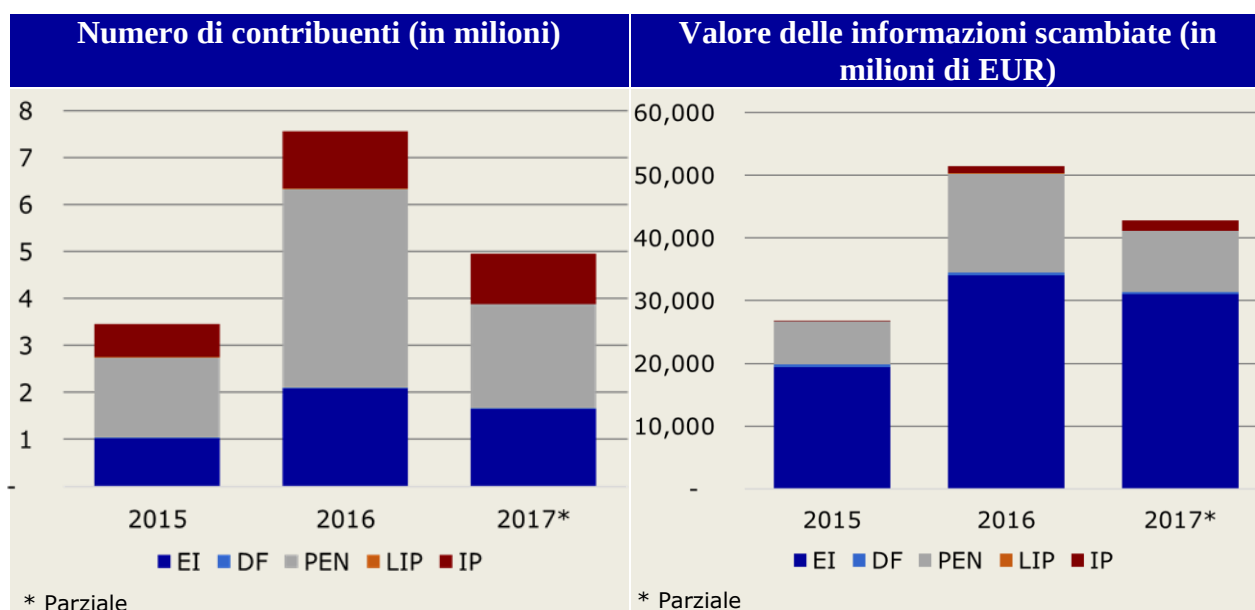


Figura 1. Evoluzione degli scambi a norma della DAC1 per anno di trasmissione

Il volume delle informazioni scambiate è aumentato nel tempo ed è raddoppiato tra il 2015 e il 2016. I dati sugli scambi di informazioni riguardanti il primo semestre del 2017 suggeriscono il protrarsi di tale tendenza. Lo confermano anche i dati relativi agli importi delle informazioni scambiate, che possono essere ricavati dal canale di scambio sicuro utilizzato dagli Stati membri per gli scambi bilaterali: in termini di importi si riscontra una tendenza positiva anche nel 2017.

⁴ Nella presente relazione sono utilizzati i seguenti acronimi per lo scambio automatico delle informazioni a norma della DAC1: redditi da lavoro dipendente (EI), pensioni (PEN), prodotti di assicurazione sulla vita (LIP), proprietà e redditi immobiliari (IP), compensi per dirigenti (DF).

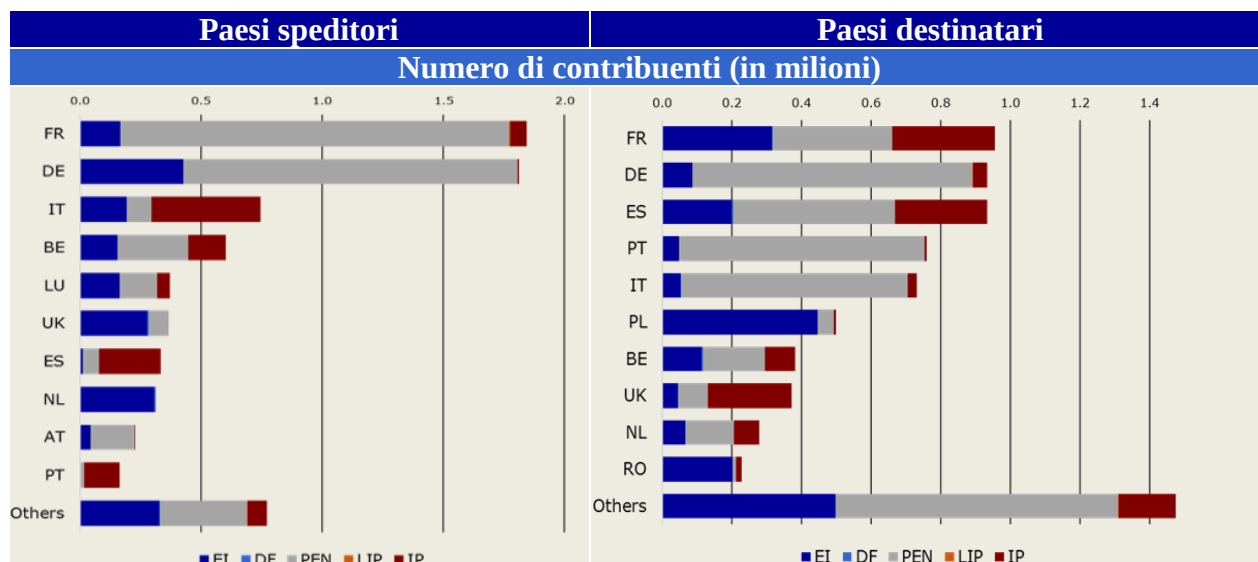


Figura 2. Primi 10 paesi speditori e destinatari - File trasmessi nel 2016

I **modelli degli scambi rispecchiano perlopiù i modelli migratori all'interno dell'UE**. I paesi di emigrazione sono grandi destinatari di informazioni. In particolare, la Polonia riceve informazioni su un numero di contribuenti 14 volte superiore al numero dei contribuenti sui quali il paese invia informazioni (e, parallelamente, gli importi sono 19 volte superiori). Nei paesi meta dell'immigrazione invece avviene il contrario, come nel caso del Lussemburgo, che invia informazioni su un numero di contribuenti cinque volte superiore al numero dei contribuenti sui quali riceve informazioni, per un valore degli importi superiore di oltre 30 volte. Tra i maggiori paesi destinatari vi sono anche Spagna e Portogallo, mentre tra i maggiori speditori vi sono Germania e Danimarca.

Non sorprende che **grandi paesi UE quali Francia, Germania, Italia e Regno Unito rientrino sia tra i maggiori speditori sia tra i maggiori destinatari**, sebbene il profilo cambi a seconda delle categorie di reddito. A livello di contribuenti coinvolti, ad esempio, Francia e Germania sono di gran lunga i maggiori speditori per i redditi da lavoro dipendente e le pensioni, mentre una quota consistente delle informazioni ricevute riguarda le proprietà immobiliari. Esattamente l'opposto avviene in Italia, Spagna e Portogallo: un'elevata percentuale delle informazioni inviate riguarda le proprietà immobiliari, invece le informazioni ricevute riguardano soprattutto le pensioni.

Un quadro d'insieme delle interazioni bilaterali mostra un elevato grado di concentrazione, con modelli diversi a seconda che si consideri il numero di contribuenti o il valore delle informazioni oggetto dello scambio. **In termini di numero dei contribuenti, i principali paesi speditori sono Francia e Germania**. La maggior parte degli scambi avviene lungo due assi, di cui uno collega Germania e Francia con Spagna e Portogallo, e l'altro collega Germania e Italia, con due ulteriori flussi di rilievo tra Francia e Italia e tra Paesi Bassi e Polonia.

La situazione è diversa se si considera il controvalore in euro delle informazioni scambiate. I tre flussi principali, per un valore complessivo superiore a 9 miliardi di EUR, hanno origine in Lussemburgo e sono diretti verso Belgio, Francia e Germania. A ciò si aggiunge un flusso importante dalla Francia al Portogallo, che presenta una chiara correlazione con lo scambio di informazioni in termini di numero di contribuenti.

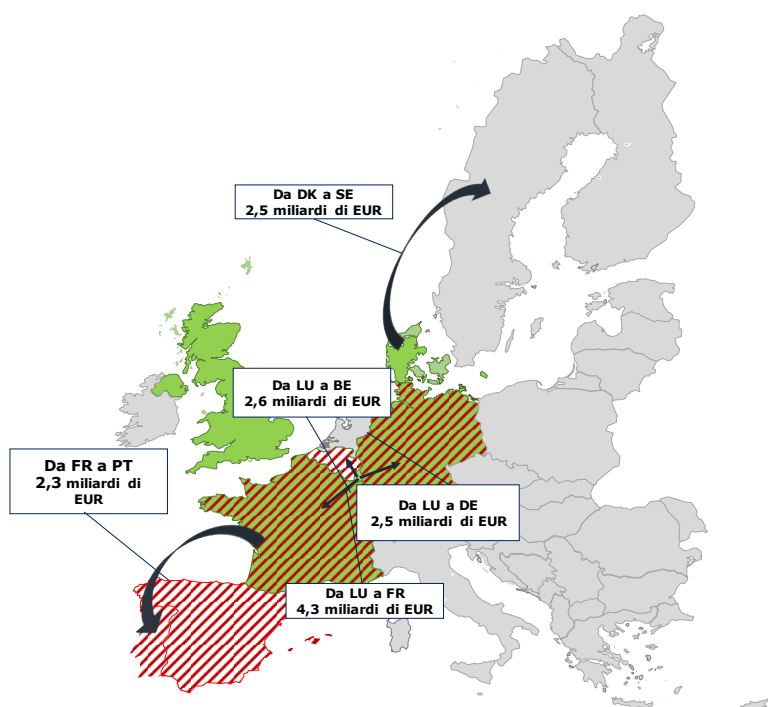


Figura 3. Flussi bilaterali principali/Valore delle informazioni scambiate/Anno 2016

Disponibilità delle informazioni

A norma della DAC1, gli Stati membri sono tenuti a condividere soltanto le informazioni presenti nelle rispettive banche dati fiscali nazionali. Non è richiesta alcuna raccolta di dati aggiuntiva oltre a quella già effettuata dalle amministrazioni nazionali ai fini fiscali.

Nel 2017 otto Stati membri disponevano di informazioni per tutte le cinque categorie di reddito e di capitale previste dalla DAC1 e altri nove paesi disponevano di informazioni per tutte le categorie a eccezione dei prodotti di assicurazione sulla vita. Soltanto un paese, Cipro, disponeva di informazioni per un'unica categoria di reddito (pensioni). Gli altri dieci paesi erano in grado di scambiare informazioni relative a tre categorie di reddito. Nei tre anni considerati si è avuto un aumento marginale della disponibilità di dati. Soltanto Repubblica ceca, Estonia, Finlandia e Italia hanno aumentato il numero delle categorie di reddito disponibili rispetto al 2015.

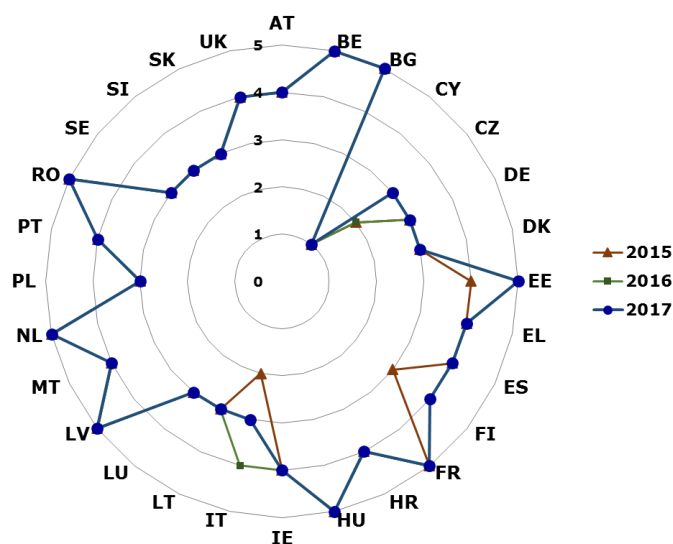


Figura 4. Numero di categorie della DAC1 per cui erano disponibili informazioni tra il 2015 e il 2017

L'impegno per poter disporre di ulteriori informazioni ai fini dello scambio automatico può risultare oneroso per le amministrazioni fiscali in termini economici e di tempo. L'Irlanda, ad esempio, ha segnalato che la raccolta di informazioni sui prodotti di assicurazione sulla vita comporterebbe un notevole dispendio di risorse e di tempo dovuto all'introduzione di nuove norme e dei necessari sistemi informatici. Malta ha fatto notare che la raccolta di ulteriori informazioni risulterebbe molto gravosa per gli operatori economici.

Alcuni dati mostrano tuttavia che una maggiore disponibilità di informazioni non implica necessariamente la raccolta di dati aggiuntivi, in quanto può essere frutto di un migliore accesso a informazioni esistenti. Nel 2015 la Repubblica ceca ha riorganizzato le banche dati fiscali nazionali per fornire informazioni sui redditi immobiliari e nel 2016 la Finlandia è riuscita a inviare informazioni sui redditi immobiliari grazie all'integrazione di banche dati esistenti.

Disponibilità di elementi di identificazione - codice di identificazione fiscale (CIF)

La presenza di elementi di identificazione all'interno dei dati inviati è fondamentale per gli Stati membri affinché possano associare le informazioni ricevute con le banche dati nazionali dei contribuenti. Il nome del contribuente e il relativo codice di identificazione fiscale (CIF) emesso dal paese destinatario sono considerati gli elementi di identificazione più utili per l'associazione automatica delle informazioni. **L'inclusione sistematica del CIF del contribuente consente di evitare una serie di problematiche legate all'uso del nome a scopo identificativo**, come storpiature, traduzioni o traslitterazioni dei nomi e omonimie.

Tuttavia soltanto due paesi (Irlanda e Lituania) hanno incluso nelle informazioni inviate il codice emesso dal paese destinatario per tutti i contribuenti interessati. L'Estonia ha inserito il CIF per quasi il 60 % dei contribuenti.

In almeno quindici casi le informazioni inviate per la condivisione non contenevano il CIF emesso dal paese destinatario per nessun contribuente. Poiché tra questi casi rientrano i maggiori paesi speditori, nel complesso **appena il 2 % dei contribuenti per i quali ha avuto luogo uno scambio di informazioni è stato associato al relativo codice di identificazione**

fiscale emesso dal paese destinatario. Pertanto, nella pratica, l'identificazione dei contribuenti si basa su informazioni relative alla data di nascita e al nome in forma libera o strutturata.

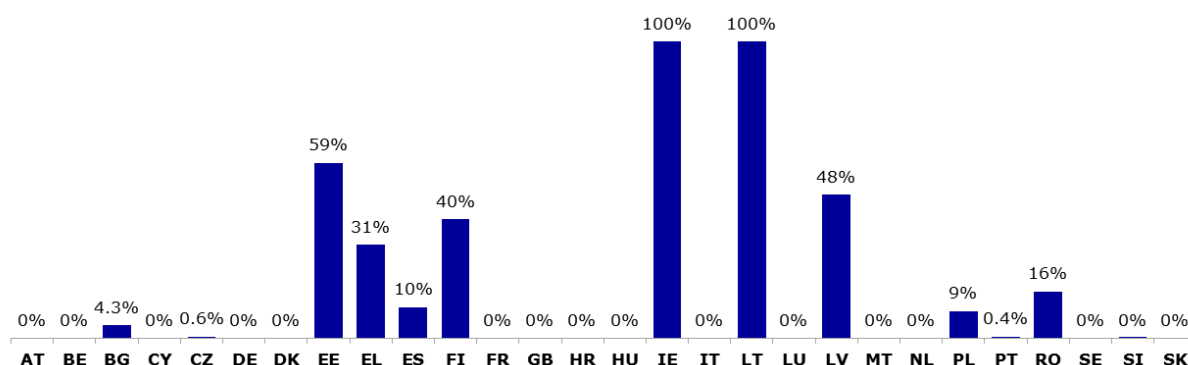


Figura 5. Quota di contribuenti/parti per cui lo Stato membro speditore ha incluso il CIF del paese destinatario (media ponderata su tutti gli anni di trasmissione dei dati)

Divario temporale tra l'anno fiscale di riferimento e la data di invio dei dati

Gli Stati membri sono tenuti a condividere le informazioni a norma della DAC1 entro i sei mesi successivi al termine dell'anno fiscale dello Stato membro durante il quale le informazioni sono state rese disponibili. Nella pratica, potrebbe verificarsi un ritardo pari a un massimo di diciotto mesi dalla fine dell'anno fiscale.

Nel complesso, dall'inizio degli scambi a norma della DAC1 **le informazioni fiscali sono state inviate, in media, dodici mesi dopo la fine dell'anno fiscale di riferimento, ma si osservano differenze significative tra gli Stati membri.**

Nel tempo il divario si è ridotto e non si osservano differenze significative tra le varie categorie di reddito. La percentuale degli scambi effettuati entro sei mesi è aumentata dal 31 % per i dati relativi all'anno fiscale 2014 al 45 % per i dati relativi all'anno fiscale 2015.

Non è stata riscontrata una correlazione tra il tempo necessario allo scambio delle informazioni e il tipo di reddito o capitale, il numero di file inviati, il numero di contribuenti interessati o il valore complessivo delle informazioni trasmesse. Inoltre, mentre dieci Stati membri inviano tutti i dati contemporaneamente, gli altri tendono a inviarli nel corso di vari mesi.

Trattamento e utilizzo delle informazioni ricevute

Il primo passo per l'utilizzo dei dati ricevuti consiste nell'aprire il file e avviare l'elaborazione dei dati. **Gli Stati membri tendono ad aprire il file entro un anno dalla ricezione.** Nel 2017, in base al tipo di reddito, 23 Stati membri hanno riferito di aver aperto i file nell'anno di ricezione. Al 2017, soltanto tre Stati membri (Bulgaria, Malta e Slovacchia) sembrano non aver lavorato sui file ricevuti né nell'anno di ricezione né negli anni successivi.

In genere, la prima operazione da compiere consiste nell'associare le informazioni ricevute ai dati presenti in archivio per un determinato contribuente. Le informazioni relative a un contribuente non identificato non sono facilmente fruibili. L'associazione dei dati consente di collegare le informazioni ricevute da altri paesi ai file dei contribuenti interessati.

La quota di dati sui contribuenti oggetto di scambi automatici a norma della DAC1 che sono stati identificati e associati con successo nelle banche dati nazionali varia in base al tipo di reddito e di capitale. Nel caso degli Stati membri per i quali si dispone di dati relativi alle

associazioni delle informazioni ricevute per l'anno 2017, i tassi di associazione erano mediamente del 90 % per i redditi da lavoro dipendente e per le pensioni, tra il 75 % e l'80 % per i compensi per dirigenti e per proprietà e redditi immobiliari, e appena del 59 % per i prodotti di assicurazione sulla vita. Quasi il 90 % delle associazioni avviene in modalità automatica o semi-automatica. La percentuale delle associazioni manuali si è ridotta nel tempo.

La valutazione dei rischi e gli accertamenti sull'imposta sui redditi delle persone fisiche⁵ sembrano essere le ragioni di utilizzo più frequenti delle informazioni in tutti e tre gli anni. La tendenza generale sembra indicare un utilizzo maggiore e più intensivo delle informazioni ricevute. Non vi sono differenze sostanziali nell'utilizzo delle informazioni tra le varie categorie di reddito, a eccezione dei prodotti di assicurazione sulla vita, che sono sistematicamente meno utilizzati rispetto ai dati delle altre categorie.

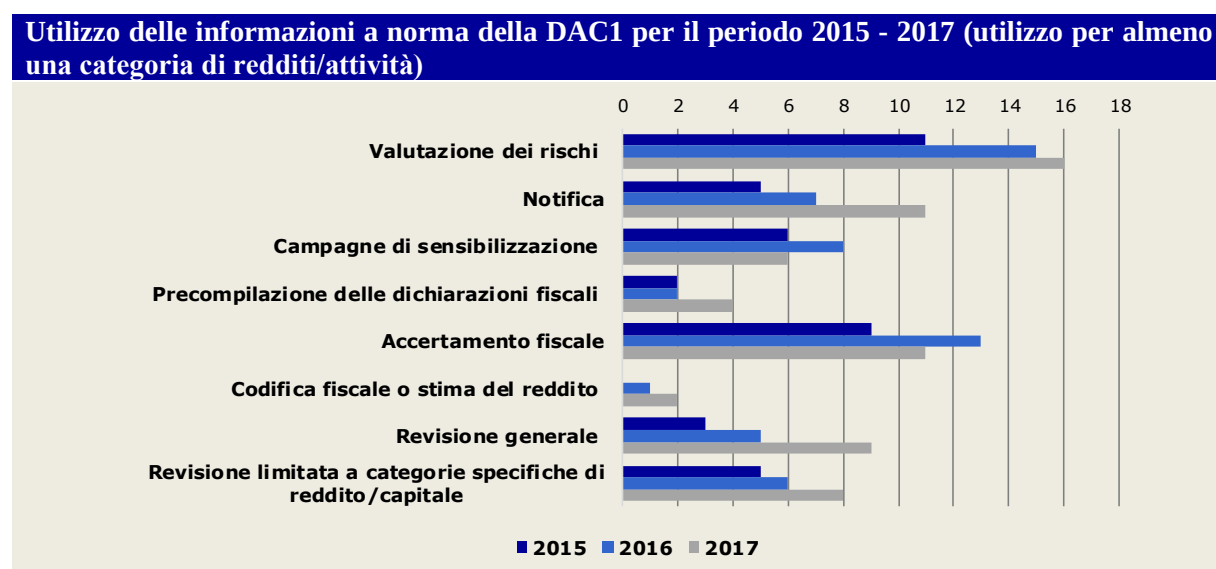


Figura 6. Utilizzo delle informazioni a norma della DAC1

3. DAC2

Conformemente alla DAC2, gli Stati membri sono tenuti allo scambio automatico di informazioni sui conti finanziari, quali il saldo di fine anno dei conti oggetto di comunicazione, oppure dividendi, interessi, introiti lordi e altri redditi da capitale versati sul conto durante l'anno. Queste informazioni sono fornite alle autorità fiscali degli Stati membri dalle istituzioni finanziarie, che hanno l'obbligo di applicare determinate procedure di adeguata verifica volte a individuare i conti finanziari oggetto di comunicazione e di segnalare le informazioni richieste. La DAC2 attua nel quadro dell'UE lo standard comune di comunicazione di informazioni elaborato dall'OCSE e ampiamente diffuso a livello internazionale.

I dati sono inviati una volta all'anno, entro i nove mesi successivi al termine dell'anno solare o di un altro periodo di rendicontazione adeguato a cui si riferiscono le informazioni. I primi scambi hanno avuto luogo nel settembre 2017.

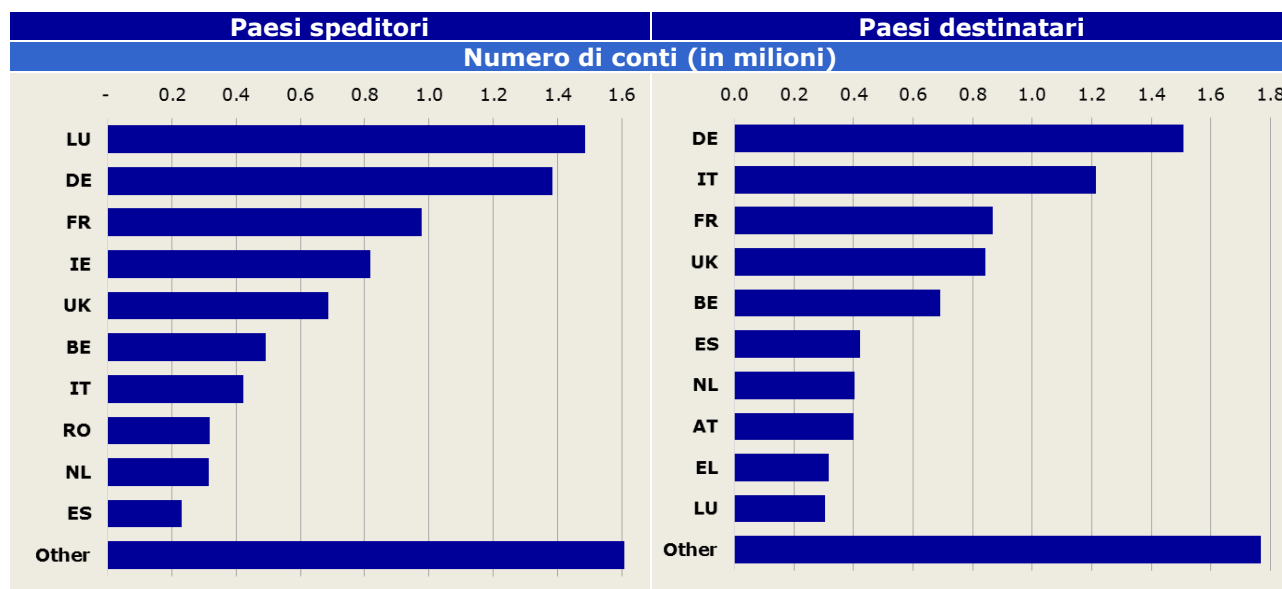
⁵ Le informazioni a norma della DAC1, indipendentemente dal tipo di reddito, sono utilizzate soprattutto nell'ambito delle imposte sui redditi delle persone fisiche. Altri ambiti in cui si riscontra un utilizzo relativamente comune delle informazioni a norma della DAC1 sono la tassazione delle società e il recupero di crediti.

Le informazioni disponibili per la presente relazione si riferiscono al semestre compreso tra metà settembre 2017 e marzo 2018. Pertanto **non si possono individuare vere e proprie tendenze dei flussi di informazioni e non si può effettuare un'analisi affidabile sul possibile impiego dei dati**. Da ultimo, l'Austria ha cominciato ad applicare integralmente la DAC2 soltanto nel 2018.

Caratteristiche principali degli scambi di informazioni nel quadro della DAC2

Gli Stati membri hanno scambiato informazioni inerenti a un totale di circa 8,7 milioni di conti, per un reddito finanziario relativo a saldi di conto di fine anno del valore complessivo di 2 919 miliardi di EUR. Tuttavia, finora gli scambi hanno riguardato soltanto i "conti di importo rilevante"⁶ e i "nuovi conti" aperti negli ultimi mesi del 2016. Si prevede pertanto un aumento del numero dei conti quando la DAC2 raggiungerà la piena applicazione.

Le altre informazioni finanziarie oggetto degli scambi sembrano riferirsi principalmente agli introiti lordi, per un valore di 3 466 miliardi di EUR⁷. Per contro, i dividendi sono stati stimati a 21,2 miliardi di EUR, gli interessi a 19,0 miliardi di EUR e gli altri pagamenti a 61,8 miliardi di EUR.



⁶ L'espressione "conto di importo rilevante" si riferisce a un conto aperto prima dell'1.1.2016 che, al 31 dicembre 2015 o al 31 dicembre di qualunque anno successivo, presenti un saldo o un valore aggregato superiore all'equivalente di 1 000 000 USD.

⁷ Va sottolineato che questo valore è fortemente influenzato dai dati statistici sulle informazioni relative agli introiti lordi inviate dal Regno Unito alla Francia, per un valore di oltre 1 254 miliardi di EUR, e dalla Francia al Regno Unito, per un valore di 1 320 miliardi.

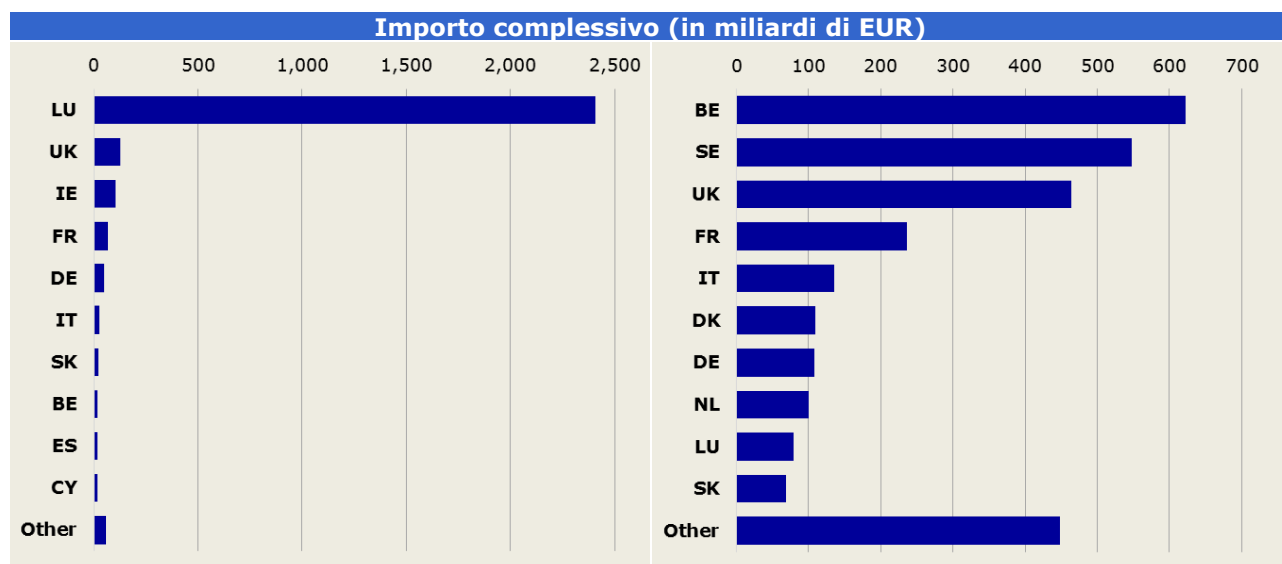


Figura 7. Primi 10 paesi speditori e destinatari di informazioni a norma della DAC2

La rete degli scambi bilaterali copre principalmente il Lussemburgo e, in misura molto più contenuta, l'Irlanda. Nei flussi di informazioni finanziarie in uscita, il Lussemburgo svolge un ruolo predominante, con il 17 % di informazioni comunicate sui conti e quasi l'80 % sugli importi. Anche l'Irlanda è un paese speditore di primo piano, che si colloca al quarto posto in termini sia di numero di conti sia di importi complessivi segnalati.

Per quanto riguarda le informazioni in entrata, si osservano delle differenze a seconda della variabile considerata. In termini di numero di conti, la classifica riflette a grandi linee le dimensioni delle economie degli Stati membri, con Germania, Italia, Francia e Regno Unito che insieme rappresentano la metà del totale. Per contro, in termini di importi, in cima alla classifica vi sono Belgio, Svezia e Regno Unito, che congiuntamente rappresentano il 63 % del valore complessivo.

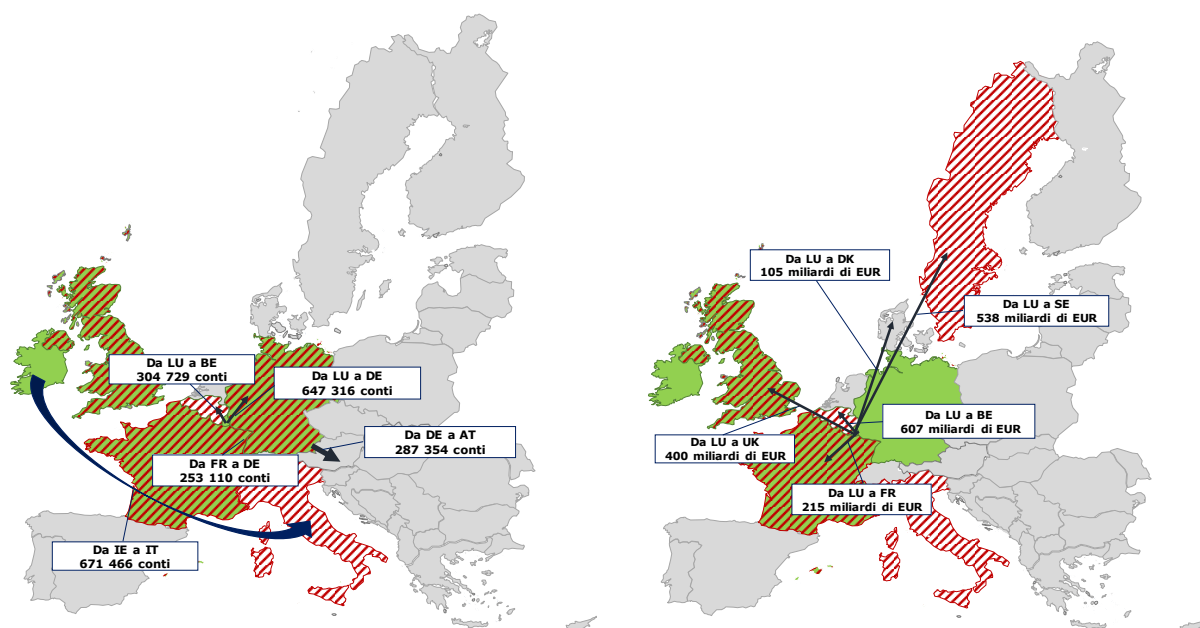


Figura 8. Principali flussi bilaterali – Numero di conti (a sinistra) e valore delle informazioni scambiate (a destra)

Disponibilità e tempestività delle informazioni

La disponibilità delle informazioni e la questione della tempestività della trasmissione non sono pertinenti ai fini della DAC2, in quanto non è prevista una "clausola di disponibilità" e non c'è una tempistica potenzialmente lunga per lo scambio delle informazioni che le autorità fiscali ricevono dalle rispettive istituzioni finanziarie. Rispetto alla DAC1, nel caso della DAC2 l'inclusione del codice di identificazione fiscale è molto più frequente. Nel complesso, circa il 70 % dei conti i cui titolari sono persone fisiche è associato ad almeno un codice di identificazione fiscale dei titolari del conto, e il 73 % dei conti i cui titolari sono persone giuridiche è associato a un codice di identificazione di un'organizzazione. Tale aspetto è legato alla responsabilità dell'istituzione finanziaria o della banca di conoscere i propri clienti.

Trattamento e utilizzo delle informazioni ricevute

Nel primo anno di scambi a norma della DAC2, soltanto tre paesi (Bulgaria, Slovacchia e Malta) hanno riferito di non aver aperto i file ricevuti. L'Italia e la Svezia hanno riferito di aver effettuato una selezione iniziale dei file ricevuti in base alla soglia e a una combinazione di altri criteri, mentre tutti gli altri Stati membri hanno operato direttamente sull'intero volume dei dati.

Le informazioni sui tassi e sui metodi di associazione (automatico, semi-automatico o manuale) sono disponibili soltanto per alcuni Stati membri. La maggior parte degli Stati membri ricorre all'associazione automatica. Soltanto alcuni si affidano a procedure manuali meno efficienti. In termini di risultati, sette Stati membri sono stati in grado di associare con successo almeno l'80 % delle informazioni ricevute e altri due paesi hanno associato con successo il 75 % dei dati. Per gli altri Stati membri i risultati sono più modesti. Il tasso di associazione più basso è stato segnalato dall'Estonia (37 %).

La valutazione dei rischi risulta essere la ragione di utilizzo più comune delle informazioni a norma della DAC2, seguita dagli accertamenti fiscali. Molti Stati membri hanno riferito di aver utilizzato le informazioni anche per campagne di sensibilizzazione e per notifiche inviate ai contribuenti ai fini della comunicazione dei dati.

Poiché i primi scambi hanno avuto luogo nel settembre 2017, **in quell'anno le informazioni a norma della DAC2 non sono state utilizzate quanto le informazioni a norma della DAC1.** Nove paesi hanno comunicato di non aver utilizzato le informazioni ricevute tramite la DAC2. Di questi paesi, cinque (Bulgaria, Germania, Lussemburgo, Malta e Slovacchia) non si sono nemmeno avvalsi delle informazioni ricevute nello stesso anno nell'ambito della DAC1. L'Italia, che non ha fatto grande uso delle informazioni a norma della DAC1, ha tuttavia riferito di aver utilizzato i dati della DAC2, anche se soltanto per campagne di sensibilizzazione.

4. DAC3

Nell'ambito dello scambio automatico di informazioni, la DAC3 prevede la condivisione di informazioni sui ruling preventivi transfrontalieri e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento emanati nei confronti di una persona o di un gruppo di persone diverse dalle persone fisiche. La condivisione avviene tramite l'inserimento delle informazioni in una banca dati centrale accessibile a tutti gli Stati membri.

La DAC3 ha prodotto un significativo aumento della trasparenza delle informazioni sui ruling fiscali preventivi e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento. Nel 2017 nel registro centrale sono stati inseriti quasi 18 000 ruling, mentre fino al 2015 gli scambi di

informazioni che avvenivano su base volontaria erano pressoché assenti. Tuttavia, è ancora troppo presto per indicare come siano state utilizzate queste informazioni aggiuntive.

1. COSTI E BENEFICI

I costi sostenuti dagli Stati membri riguardano principalmente lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi informatici impiegati per lo scambio automatico delle informazioni. I costi più elevati sono attribuiti allo sviluppo dei sistemi informatici, invece i costi ricorrenti sono molto più contenuti.

Sulla base dei dati disponibili, i costi di attuazione complessivi delle disposizioni sullo scambio automatico delle informazioni sembrano aggirarsi intorno ai 112 milioni di EUR per il periodo 2012-2017 e variano in base ai sistemi utilizzati, come descritto di seguito.

DAC1

I costi totali sostenuti dagli Stati membri per l'attuazione dello scambio automatico delle informazioni a norma della DAC1 ammontavano a 69 milioni di EUR. Si osservano differenze di costi significative tra gli Stati membri e nei vari anni, che possono essere ricondotte a differenze nel livello di sofisticazione dei sistemi informatici utilizzati per lo scambio automatico delle informazioni e nei metodi di acquisizione (ad esempio esternalizzazione o sviluppo interno). È possibile che i costi fossero più elevati anche a causa dell'inclusione, fin dal principio, di soluzioni per l'utilizzo delle informazioni (quali strumenti di associazione) nelle attività di sviluppo.

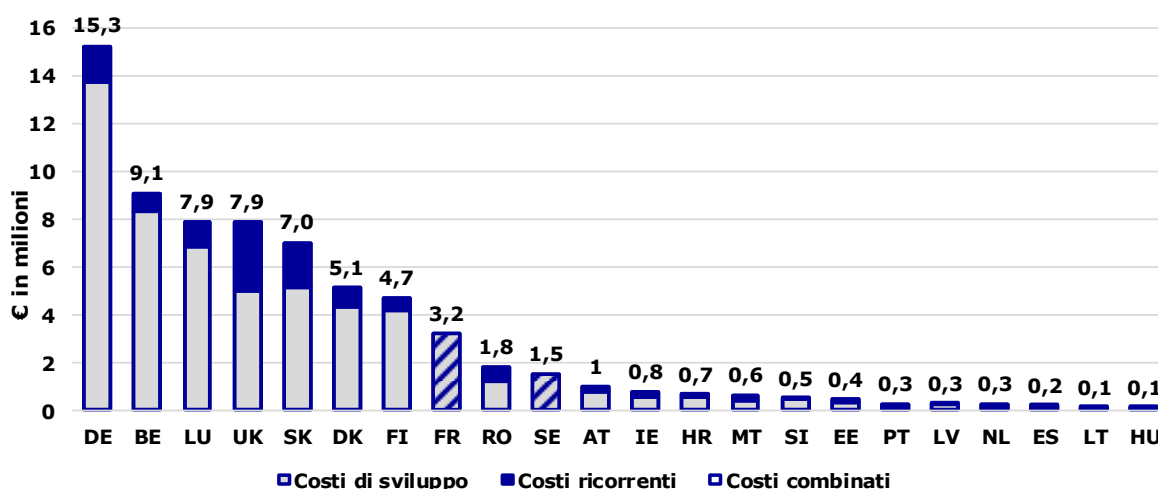


Figura 9. Costi della DAC1 fino al 2017 (22 Stati membri, in milioni di EUR)

DAC2

I costi totali sostenuti dagli Stati membri per l'attuazione dello scambio automatico delle informazioni a norma della DAC2 ammontavano a 45,4 milioni di EUR. Poiché le disposizioni della DAC2 si basano sullo standard comune di comunicazione delle informazioni dell'OCSE, i sistemi informatici impiegati per la raccolta dei dati a norma della DAC2 e dello standard comune e per lo scambio di informazioni sono molto simili. Risulta pertanto difficile distinguere i costi legati alla DAC2 da quelli derivanti dall'applicazione dello standard comune, e i costi segnalati dagli Stati membri possono essere inficiati da una stima eccessiva dei costi imputabili alla sola DAC2.

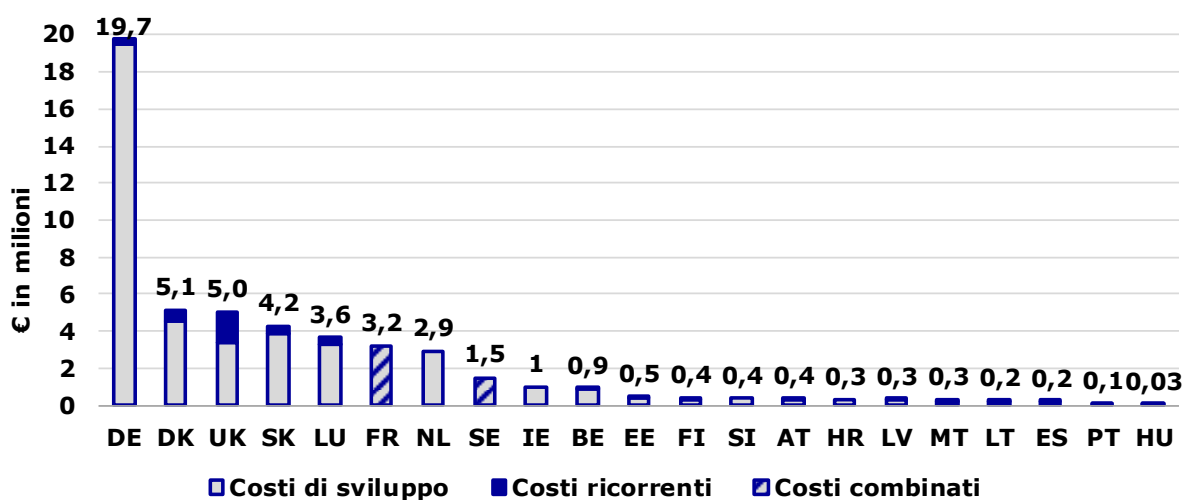


Figura 10. Costi della DAC2 fino al 2017 (21 Stati membri, in milioni di EUR)

Come nel caso della DAC1, anche per i costi legati alla DAC2 si riscontrano differenze significative tra gli Stati membri.

Nel caso della DAC2, ad affrontare i costi di adeguamento dei sistemi informatici sono stati non solo gli Stati membri ma anche le istituzioni finanziarie. Sebbene non si disponga di una stima esatta di tali costi, sulla base dei dati disponibili i costi sostenuti dalle istituzioni finanziarie appaiono più elevati di quelli a carico degli Stati membri. Secondo le stime fornite dai portatori di interessi in merito ai costi una tantum a carico delle istituzioni finanziarie in Austria, Francia, Germania, Lussemburgo e Regno Unito, tali oneri si aggirano complessivamente intorno ai 340 milioni di EUR, mentre i costi annui ammontano a 120 milioni di EUR.

Non sono disponibili stime quantitative degli oneri amministrativi sostenuti dai contribuenti tenuti all'adempimento degli obblighi di rendicontazione previsti dalla DAC2. Nella pratica, nel quadro della DAC2, i soggetti responsabili della rendicontazione alle autorità fiscali non sono i contribuenti, bensì le istituzioni finanziarie che detengono i conti oggetto di comunicazione.

DAC3

I costi totali sostenuti dagli Stati membri per l'attuazione dello scambio automatico delle informazioni a norma della DAC3 ammontavano a 2,1 milioni di EUR. Tale importo è molto più contenuto rispetto agli oneri derivanti dalla DAC1 e dalla DAC2 per i seguenti motivi:

- le informazioni della DAC3 non sono oggetto di scambi bilaterali, dal momento che le informazioni pertinenti sono caricate in un registro centrale gestito dalla Commissione;
- il numero di dati da condividere è molto più limitato rispetto alla DAC1 e alla DAC2;

- i sistemi e le procedure da applicare a cura degli Stati membri sono molto meno complessi.

Sebbene i costi siano più contenuti, permangono differenze significative tra gli Stati membri.

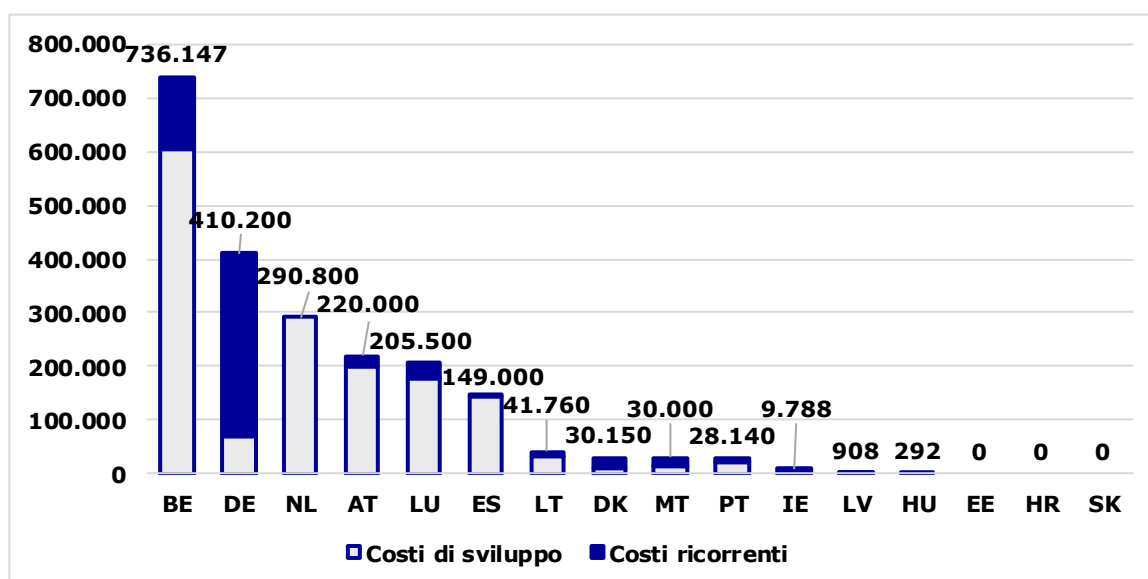


Figura 11. Costi della DAC3 fino al 2017 (16 Stati membri, in EUR)

Benefici dello scambio automatico di informazioni tra le autorità fiscali competenti

Il beneficio principale dello scambio automatico delle informazioni consiste nel fornire alle amministrazioni fiscali informazioni utili per contrastare la frode e l'evasione e l'elusione fiscali transfrontaliere. Vi è un elevato rischio di mancata conformità intenzionale e non intenzionale per i redditi e le attività che non sono segnalati a livello nazionale da terzi, quali datori di lavoro e istituti di credito. Poiché il reddito e le attività provenienti dall'estero sono comunicati nel paese di residenza soltanto dal contribuente, si può presumere che vi sia un'area di rischio ai fini della conformità⁸.

Tuttavia, all'atto di quantificare i benefici dello scambio automatico delle informazioni in termini di **aumento del gettito fiscale**, gli Stati membri hanno spiegato in più occasioni quanto sia difficile stabilire il beneficio monetario diretto dei dati fiscali ricevuti dall'estero, che nella migliore delle ipotesi rappresentano solo una parte delle informazioni utilizzate per la valutazione di imposte aggiuntive - o che possono non produrre alcun aumento del gettito fiscale. Possiamo dire che la **correttezza fiscale** rappresenta già un prezioso beneficio da conseguire con lo scambio automatico obbligatorio delle informazioni, ma ciò non comporta necessariamente un aumento del gettito fiscale. In più, divenendo parte integrante di tutte le informazioni riguardanti un determinato contribuente, i dati ricevuti automaticamente dall'estero contribuiscono a delineare il **profilo completo di un contribuente a rischio o che si conforma alle norme**. Da ultimo, un altro beneficio importante è sicuramente l'**effetto deterrente** nei confronti dei contribuenti, legato al previsto incremento dell'utilizzo di informazioni oggetto di scambi.

⁸ Si veda la relazione sul divario fiscale dell'Ufficio di responsabilità contabile del governo degli Stati Uniti (Government Accountability Office, GAO), destinata alla Commissione Finanza e al Senato degli Stati Uniti.

Grazie all'uso di informazioni ricevute da altri Stati membri attraverso gli scambi automatici, alcuni Stati membri sono stati in grado di individuare incongruenze nei redditi dichiarati da alcuni contribuenti.

Per quanto riguarda i benefici legati a una maggiore conformità fiscale, cinque Stati membri (Belgio, Estonia, Finlandia, Polonia e Slovenia) sono stati in grado di calcolare i benefici monetari derivanti dall'uso delle informazioni a norma della DAC1.

Stati membri	Anno	EI	DF	PEN	LIP	IP	Totale
A. Aumento della base imponibile							
Belgio	2017 ¹	148 593		105 837		40 040	289 470
Finlandia	2017	..	..	..	..	..	29 000
B. Entrate supplementari o aumento delle imposte accertate							
Estonia	2016	..	..	..	..	..	320
	2017	..	..	..	..	..	417
Polonia	2015	87	0	3	0	0	91
	2016	830	0	39	0	2	870
	2017	1 108	1	390	0	19	1 519
Slovenia	2016	329	0	495	0	7	830
	2017	1 373	0	2 259	5	13	3 650

Tabella 12: Gettito fiscale incrementale a seguito delle azioni legate alla DAC1 (in migliaia di EUR)

Nel caso di Estonia, Polonia e Slovenia, avendo a disposizione dati relativi a più anni si può osservare un aumento dei benefici nel tempo. Tale incremento si può ricondurre a un utilizzo sempre più efficiente delle informazioni oggetto di scambio da parte delle autorità fiscali. Nel caso di Belgio, Polonia e Slovenia, che hanno fornito informazioni riguardanti le singole categorie della DAC1, pressoché tutti i benefici derivano dall'uso delle informazioni a norma della DAC1 ai fini della conformità nelle categorie dei redditi da lavoro dipendente e delle pensioni, ossia dal controllo che i contribuenti abbiano dichiarato tali redditi esteri. Per Belgio e Finlandia i benefici sono descritti come un incremento della base imponibile. Non si conosce l'effettivo aumento del gettito fiscale, che probabilmente rappresenta una piccola percentuale dell'aumento complessivo della base imponibile. Nelle rendicontazioni di Belgio, Estonia, Finlandia e Slovenia i benefici superano i costi⁹. Il Belgio, ad esempio, ha comunicato costi legati alla DAC1 pari a 9 100 000 EUR contro un reddito aggiuntivo (non segnalato) di 289 470 000 nella base imponibile. Ipotizzando che su tale reddito aggiuntivo gravi una tassazione del 10 % si avrebbe un aumento del gettito fiscale pari a 28 947 000 EUR. Per la DAC2 e la DAC3 non si dispone di informazioni sui benefici derivanti dall'uso delle informazioni ricevute ai fini della conformità, dato il breve periodo intercorso tra i primi scambi a norma della DAC2 e della DAC3 nel 2017 e la stesura della presente relazione.

Quanto ai benefici in termini di deterrenza, le stime mostrano che lo standard comune di comunicazione delle informazioni (attuato nell'UE con la DAC2) ha esercitato un forte effetto

⁹ Per la Polonia non si dispone di dati sui costi.

di dissuasione. Secondo il Forum globale, la comunicazione volontaria e le indagini conseguenti all'introduzione dello standard comune hanno determinato un aumento del gettito fiscale prossimo a 85 miliardi di EUR¹⁰. Tale dato riguarda tuttavia l'intero ambito di applicazione dello standard comune di comunicazione delle informazioni, e non soltanto gli scambi intra-UE previsti dalla DAC2. Nonostante le difficoltà nello scindere i benefici (e i costi) della DAC2 e dello standard comune, è opportuno sottolineare che anche una modesta percentuale di tale importo, ad esempio 1 miliardo di EUR, supererebbe di gran lunga i costi dichiarati a carico delle autorità fiscali.

¹⁰ Forum globale, marzo 2018, relazione intermedia ai ministri delle Finanze, pag. 13.
<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>

2. CONCLUSIONI E FASI SUCCESSIVE

Dalla presente relazione si possono trarre tre conclusioni principali.

In primo luogo, gli Stati membri hanno riconosciuto che le informazioni di natura fiscale ottenute tramite lo scambio automatico possono essere utilizzate in vari modi. Le autorità fiscali le impiegano principalmente per la valutazione dei rischi e per gli accertamenti sull'imposta sui redditi delle persone fisiche. Tuttavia alcuni Stati membri fanno ancora un uso molto limitato (o nullo) delle informazioni che ricevono.

In secondo luogo, lo scambio automatico delle informazioni ha comportato importanti investimenti nello sviluppo da parte degli Stati membri e, sebbene i costi ricorrenti siano più contenuti, le attività di scambio implicano comunque dei costi annuali. Per quanto riguarda i benefici dello scambio automatico delle informazioni, sembra che i vantaggi principali risiedano in una maggiore conformità fiscale e nell'effetto deterrente sui contribuenti. Risulta tuttavia molto difficile quantificare i benefici dello scambio automatico delle informazioni in termini di aumento del gettito fiscale.

In terzo luogo, spesso gli Stati membri inviano informazioni che non includono tutti gli elementi identificativi necessari per un'associazione automatica ai dati disponibili a livello nazionale. Per il futuro sono state individuate due aree principali di miglioramento.

Migliorare la qualità delle informazioni

Con un uso più efficace dello scambio automatico delle informazioni, gli Stati membri potrebbero migliorare la conformità a livello UE e garantire condizioni paritarie per i contribuenti attivi a livello nazionale e transfrontaliero. Un uso efficace di un elevato volume di informazioni richiede due accorgimenti principali:

- gli Stati membri dovrebbero rivedere la qualità delle informazioni che raccolgono prima di inviarle;
- gli Stati membri destinatari dovrebbero inviare ai paesi speditori un feedback tempestivo e costruttivo, al fine di incrementare la qualità dello scambio nel tempo. Gli Stati membri dovrebbero fornire un feedback anche agli enti (quali le istituzioni finanziarie) che forniscono informazioni per lo scambio automatico.

Fare un uso più efficiente dei dati ottenuti tramite lo scambio automatico

Per poter utilizzare appieno le informazioni oggetto dello scambio automatico, è necessario un orientamento strategico a livello degli Stati membri e un accordo su alcuni indicatori chiave comuni per i benefici e i metodi di valutazione:

- gli Stati membri dovrebbero sviluppare una metodologia comune per una stima affidabile ed esaustiva dei benefici derivanti dallo scambio automatico delle informazioni;
- gli Stati membri dovrebbero garantire che le informazioni oggetto dello scambio automatico rientrino nel ciclo di gestione del rischio fiscale e che ne sia fatto un maggiore uso per campagne di sensibilizzazione dedicate al miglioramento della conformità volontaria e per le attività di revisione contabile, combinando tra loro tutti i flussi di informazioni dello scambio automatico, i dati ottenuti a livello nazionale e quelli ricevuti tramite altri strumenti di cooperazione amministrativa (quali controlli simultanei, presenze presso altre amministrazioni fiscali nel corso delle indagini e scambio di informazioni spontaneo e su richiesta);

- gli Stati membri dovrebbero condividere le conoscenze delle migliori pratiche per un pieno ed efficiente utilizzo dei dati, ad esempio con l'applicazione di tecniche analitiche avanzate, quali l'estrazione di dati.

Il programma UE Fiscalis per la cooperazione fiscale¹¹ può fornire un sostegno sia nel miglioramento della qualità dei dati oggetto dello scambio automatico sia nel garantire un uso efficiente ed efficace di tali informazioni per la creazione di un sistema fiscale più equo, a vantaggio dell'Europa e dei suoi cittadini.

¹¹ Proposta di regolamento dell'8 giugno 2018 che istituisce il programma "Fiscalis" per la cooperazione nel settore fiscale nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1529053629679&uri=CELEX:52018PC0443>