

Relazione speciale

Scambio di informazioni fiscali nell'UE:

fondamenta solide, ma crepe nell'attuazione



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-X
Introduzione	01 - 13
Azione dell'UE	05 - 09
Direttiva sulla cooperazione amministrativa	10 - 13
Estensione e approccio dell'audit	14 - 21
Commissione	17 - 18
Stati membri	19 - 21
Osservazioni	22 - 104
Il quadro legislativo dell'UE, benché sia talvolta all'avanguardia a livello internazionale, presenta delle lacune	22 - 44
Il quadro legislativo è solido, benché incompleto	23 - 33
La Commissione monitora il quadro legislativo	34 - 38
Le opportunità di condivisione delle migliori pratiche non sono sfruttate appieno e vi è carenza di orientamenti	39 - 44
Gli Stati membri utilizzano solo in misura limitata lo scambio automatico di informazioni	45 - 83
Vi sono debolezze per quanto riguarda la tempestività, l'accuratezza e la completezza dello scambio automatico di informazioni	46 - 56
Gli Stati membri ricevono un volume enorme di informazioni, ma le informazioni sono generalmente sottoutilizzate	57 - 71
Le informazioni contenute nel registro UE previsto dalla DAC 3 sono per lo più complete, ma poco utilizzate dagli Stati membri	72 - 78
Uso minimo delle informazioni contenute nelle relazioni a norma della DAC 4	79 - 83
Gli scambi su richiesta, gli scambi spontanei e i controlli simultanei funzionano bene	84 - 95
Gli scambi di informazioni su richiesta e gli scambi spontanei di informazioni funzionano abbastanza bene, nonostante i ritardi delle risposte e lo scarso feedback	84 - 91

Controlli simultanei: uno strumento efficace	92 - 95
Le informazioni necessarie per misurare la performance degli scambi non sono in gran parte disponibili	96 - 104
Progetti occasionali hanno stimato il mancato gettito dovuto all'elusione e all'evasione fiscali, ma manca un quadro comune dell'UE per il monitoraggio della performance	97 - 100
Negli Stati membri mancano anche quadri di riferimento efficaci in materia di performance	101 - 104
Conclusioni e raccomandazioni	105 - 120

Allegati

Allegato I – Approccio di audit della Corte a livello della Commissione

Allegato II – Approccio di audit della Corte negli Stati membri

Allegato III – Cronologia delle DAC, con le modifiche legislative e i regolamenti di esecuzione attuali

Allegato IV – Confronto tra il quadro DAC 2 e il quadro OCSE

Allegato V – Processo legislativo: durata e cambiamenti (da DAC 1 a DAC 4)

Allegato VI – Fiscalis 2020

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I L'obiettivo dell'Unione europea è garantire un'imposizione equa ed efficace in tutto il mercato unico e la riscossione di tutte le imposte là dove sono dovute. Una politica coordinata dell'UE in materia fiscale aumenta la certezza per i contribuenti e rafforza gli investimenti e la concorrenza.

II Sin dal 2011 il Consiglio ha varato una serie di iniziative legislative che permettono agli Stati membri di condividere le informazioni fiscali secondo diverse modalità. Le norme sullo scambio di informazioni e le altre forme di cooperazione amministrativa consentono agli Stati membri di accedere alle informazioni di cui hanno bisogno per assicurare la riscossione delle imposte.

III La Commissione europea ha la responsabilità di presentare proposte legislative sul sistema di scambio di informazioni fiscali e di fornire orientamenti agli Stati membri. Se la legislazione dell'UE non viene correttamente applicata in uno Stato membro, la Commissione può avviare una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato membro. Tra le sue competenze rientra anche il monitoraggio delle modalità di attuazione del sistema di scambio di informazioni e della sua efficacia. Gli Stati membri hanno la responsabilità di condividere le informazioni fiscali di cui dispongono e di utilizzarle per garantire il rispetto delle norme in materia di imposizione fiscale.

IV Nel corso del presente audit, la Corte ha valutato gli aspetti fondamentali che determinano l'efficacia del sistema di scambio di informazioni fiscali nell'UE. Ha svolto questo audit perché il sistema per lo scambio di informazioni fiscali, in vigore dal 2011, non è mai stato oggetto di audit. L'audit ha riguardato il periodo compreso tra il 2014 e il 2019. La Corte ha valutato il quadro normativo proposto e posto in atto dalla Commissione e ha esaminato in che modo questa monitora l'attuazione e la performance del sistema di scambio di informazioni. Gli auditor della Corte hanno visitato cinque Stati membri per valutare in che modo questi utilizzano le informazioni scambiate e misurano l'efficacia del sistema.

V La conclusione generale raggiunta dalla Corte è che il sistema per lo scambio di informazioni fiscali è ben consolidato, ma occorre fare di più per quanto riguarda il monitoraggio, la garanzia della qualità dei dati e l'utilizzo delle informazioni ricevute.

VI La Corte è giunta alla conclusione che la Commissione ha istituito un quadro adeguato per lo scambio di informazioni fiscali, ma non è proattiva nel fornire orientamenti e non misura a sufficienza gli effetti e l'impatto derivanti dall'uso delle

informazioni scambiate. A seguito delle visite di audit negli Stati membri, la Corte ha concluso in particolare che le informazioni da questi scambiate sono di modesta qualità e non sono ampiamente utilizzate, e che gli Stati membri non monitorano a sufficienza l'efficacia del sistema.

VII Sebbene la Commissione abbia predisposto un quadro normativo chiaro e trasparente, alcune forme di reddito possono ancora sfuggire all'imposizione nello Stato membro competente. Il monitoraggio svolto dalla Commissione sull'attuazione del sistema negli Stati membri non è sufficientemente approfondito e non include visite in loco negli Stati membri né l'efficacia dei regimi sanzionatori. La Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti utili nelle prime fasi dello scambio di informazioni, ma più di recente non ha pubblicato altri orientamenti che aiutino gli Stati membri ad analizzare le informazioni ricevute e ad utilizzarle per la riscossione delle relative imposte.

VIII Le informazioni raccolte dagli Stati membri sono carenti in termini di qualità, completezza e precisione. La maggior parte degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte non esegue audit sulle entità tenute alla comunicazione, per garantire la qualità e la completezza dei dati prima che vengano trasmessi ad altri Stati membri. Inoltre, solo pochi Stati membri forniscono informazioni per tutte le categorie di informazioni richieste, per cui alcuni redditi sfuggono all'imposizione fiscale. Sebbene gli Stati membri identifichino i contribuenti interessati, le informazioni scambiate automaticamente sono sottoutilizzate.

IX Non esiste un quadro comune dell'UE per monitorare la performance e i conseguimenti del sistema e le singole valutazioni eseguite da alcuni Stati membri sono carenti in termini di chiarezza e trasparenza.

X La Corte formula diverse raccomandazioni volte a migliorare l'efficacia del sistema di scambio di informazioni. Le raccomandazioni che seguono sono rivolte ai cinque Stati membri visitati dagli auditor della Corte (Cipro, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Spagna), ma possono applicarsi anche ad altri.

- a) La Commissione dovrebbe:
 - o adottare azioni dirette ed efficaci per ovviare alla scarsa qualità dei dati trasmessi dagli Stati membri;
 - o presentare proposte legislative per far sì che vengano scambiate tutte le informazioni pertinenti sui redditi;

- o estendere le attività di monitoraggio e fornire ulteriori orientamenti agli Stati membri.
- b) Gli Stati membri dovrebbero:
- o accertare che le informazioni scambiate siano complete e di qualità sufficiente;
 - o introdurre procedure sistematiche per analizzare le informazioni in entrata sulla base del rischio e utilizzarle quanto più possibile.
- c) La Commissione dovrebbe istituire, insieme agli Stati membri, un quadro comune affidabile che misuri i benefici del sistema di scambio di informazioni fiscali.

Introduzione

01 In questi tempi in cui il denaro può essere inviato in tutto il mondo con un semplice click, alcuni contribuenti sono tentati di nascondere i propri investimenti in conti offshore. Fino a poco tempo fa, molti paesi e altri territori agivano apertamente come paradisi fiscali, tollerando conti bancari segreti e società di comodo e rifiutando di condividere le informazioni con amministrazioni di altri paesi¹.

02 Nel mercato unico, le imprese che generano utili dovrebbero pagare le imposte là dove il denaro è guadagnato. Invece, ricorrono a una pianificazione fiscale aggressiva per trarre vantaggio dalle differenze tra le norme fiscali dei diversi Stati membri e pagare meno tasse possibile sui loro utili.

03 In base alle stime, l'entità del mancato gettito fiscale dell'UE dovuto all'elusione delle sole imposte sulle società varia tra 50 e 70 miliardi di euro all'anno². Questa cifra sale fino a quasi 190 miliardi di euro (circa l'1,7 % del PIL dell'UE al momento dello studio) se si considerano anche altri fattori, come i regimi fiscali speciali e le inefficienze nella riscossione delle imposte.

04 Per rispondere alle richieste di giustizia sociale e di crescita economica, la Commissione collabora con gli Stati membri per rendere più trasparenti e più efficaci i sistemi fiscali e far sì che rendano maggiormente conto ai cittadini. Tale azione va di pari passo con la nozione di equità fiscale: i contribuenti che operano in più Stati membri, sia imprese multinazionali che persone fisiche, non dovrebbero godere di vantaggi fiscali derivanti dalla scarsa comunicazione tra le autorità fiscali. Allo stesso tempo, se le tasse sono pagate correttamente, subito e al paese a cui competono, diventano superflui successivi aggiustamenti e migliora la certezza fiscale all'interno dell'UE.

¹ Fiscalità: lista UE delle giurisdizioni non cooperative.

² Dover et al: "*Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*", Parte I di uno studio per il Servizio Ricerca del Parlamento europeo, settembre 2015 (PE 558.773).

Azione dell'UE

05 Nel 1998, il Consiglio “Economia e finanza” ha adottato un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese³. Riconoscendo “gli effetti positivi di una concorrenza leale”, il Consiglio invitava gli Stati membri a cooperare pienamente nella lotta contro l’elusione⁴ e l’evasione⁵ fiscali, in particolare scambiandosi informazioni fiscali tra loro⁶.

06 Se la riscossione delle imposte è di competenza degli Stati membri, la lotta alla frode e all’elusione fiscali è anche responsabilità dell’UE. Gli Stati membri hanno convenuto che è essenziale migliorare e sviluppare una cooperazione amministrativa approfondita tra le rispettive autorità fiscali, utilizzando il quadro e gli strumenti transfrontalieri proposti dall’UE.

07 Per garantire il funzionamento del mercato interno e tutelare gli interessi finanziari dell’UE, la Commissione incoraggia e facilita la cooperazione degli Stati membri attraverso la direzione generale Fiscalità e unione doganale (DG TAXUD). In linea con la sua missione di sviluppare e monitorare l’attuazione della politica fiscale in tutta l’UE a vantaggio dei cittadini⁷, delle imprese e degli Stati membri, e di assistere gli Stati membri nella lotta contro la frode e l’evasione fiscale, la DG TAXUD:

- elabora proposte legislative per l’istituzione e il miglioramento dello scambio di informazioni fiscali tra gli Stati membri e controlla l’attuazione della legislazione negli Stati membri;
- fornisce meccanismi, sistemi e interfacce elettroniche per coordinare lo scambio di informazioni fiscali;

³ [Conclusioni](#) del Consiglio ECOFIN del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale (GU C 2/01 del 6.1.1998).

⁴ Sistema lecito per aggirare l’obbligo di pagare le imposte, generalmente stipulando una serie di accordi finanziari artificiali il cui scopo principale o esclusivo è ridurre le imposte esigibili.

⁵ Uso di mezzi illeciti per evitare il pagamento delle imposte, generalmente fornendo una dichiarazione dei redditi infedele alle autorità fiscali. Spesso si sovrappone alla nozione di frode fiscale.

⁶ Il termine “scambio di informazioni fiscali” si riferisce alle informazioni scambiate tra Stati membri a fini fiscali.

⁷ [Dichiarazione di missione](#) e obiettivi strategici della DG TAXUD.

- o supervisiona il registro centrale per lo scambio di informazioni sui ruling fiscali preventivi transfrontalieri e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento;
- o gestisce il programma Fiscalis 2020 per lo scambio di migliori pratiche e di conoscenze tra gli Stati membri e la Commissione (cfr. [allegato VI](#)).

08 I governi nazionali degli Stati membri dell'UE godono di ampia libertà nel definire la propria normativa e i propri sistemi fiscali e il processo decisionale in questo settore sensibile a livello dell'UE richiede l'accordo di tutti gli Stati membri. Tuttavia, tutte le legislazioni nazionali devono rispettare taluni principi fondamentali, quali la non discriminazione e la libera circolazione nel mercato interno. Le norme fiscali di un paese non dovrebbero consentire ai cittadini di sottrarsi alla tassazione in un altro.

09 A loro volta, gli Stati membri devono:

- o gestire i sistemi di imposizione fiscale;
- o raccogliere e comunicare le necessarie informazioni in materia fiscale;
- o condividere le migliori pratiche;
- o garantire una concorrenza fiscale leale nel mercato interno.

Direttiva sulla cooperazione amministrativa

10 Le Comunità europee hanno adottato la prima direttiva sulla cooperazione amministrativa nel settore fiscale nel 1977⁸. Questa è stata poi sostituita dall'attuale direttiva dell'UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (DAC)⁹ (cfr. [allegato III](#)), che viene applicata dal 1° gennaio 2013 (cfr. [riquadro 1](#)).

⁸ Direttiva 77/799/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1977, relativa alla reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri nel settore delle imposte dirette.

⁹ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE.

Riquadro 1

Cooperazione amministrativa

Uno Stato membro non può gestire il proprio sistema fiscale interno, soprattutto per quanto riguarda la fiscalità diretta, senza ricevere informazioni da altri Stati membri. Per ovviare agli effetti negativi di questo fenomeno è indispensabile mettere a punto una nuova cooperazione amministrativa fra le amministrazioni fiscali dei diversi Stati membri.

La DAC stabilisce le norme e le procedure in base alle quali gli Stati membri cooperano fra loro ai fini dello scambio di informazioni prevedibilmente pertinenti per l'amministrazione e l'applicazione delle leggi nazionali degli Stati membri.

11 La direttiva persegue tre obiettivi specifici:

- o migliorare la capacità degli Stati membri di lottare contro la frode, l'evasione e l'elusione fiscali transfrontaliere;
- o ridurre la portata degli incentivi e dei vantaggi che conducono a una concorrenza fiscale dannosa (cfr. [riquadro 2](#)), comprese la lotta contro l'elusione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva, mediante misure di trasparenza relative ai ruling fiscali/accordi preventivi sui prezzi di trasferimento e le relazioni paese per paese delle imprese multinazionali;
- o promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali facilitando l'individuazione dei redditi e delle attività transfrontalieri.

Riquadro 2

Concorrenza fiscale dannosa

Per **concorrenza fiscale dannosa** si intende una politica fiscale attuata da un paese che offre un'ampia gamma di incentivi e vantaggi fiscali per attrarre fattori mobili (investimenti) verso tale paese. La scarsa trasparenza e la mancanza di uno scambio efficace di informazioni con altri paesi contribuiscono agli effetti negativi.

12 La DAC è stata una risposta alla crescente mobilità dei contribuenti e dei capitali e all'internazionalizzazione degli strumenti finanziari. Questi sviluppi hanno provocato un'esplosione del numero di operazioni transfrontaliere, rendendo difficile per gli Stati membri accertare correttamente le imposte dovute e incoraggiando la frode fiscale. In tale contesto, è emersa l'urgente necessità di una cooperazione fiscale rafforzata.

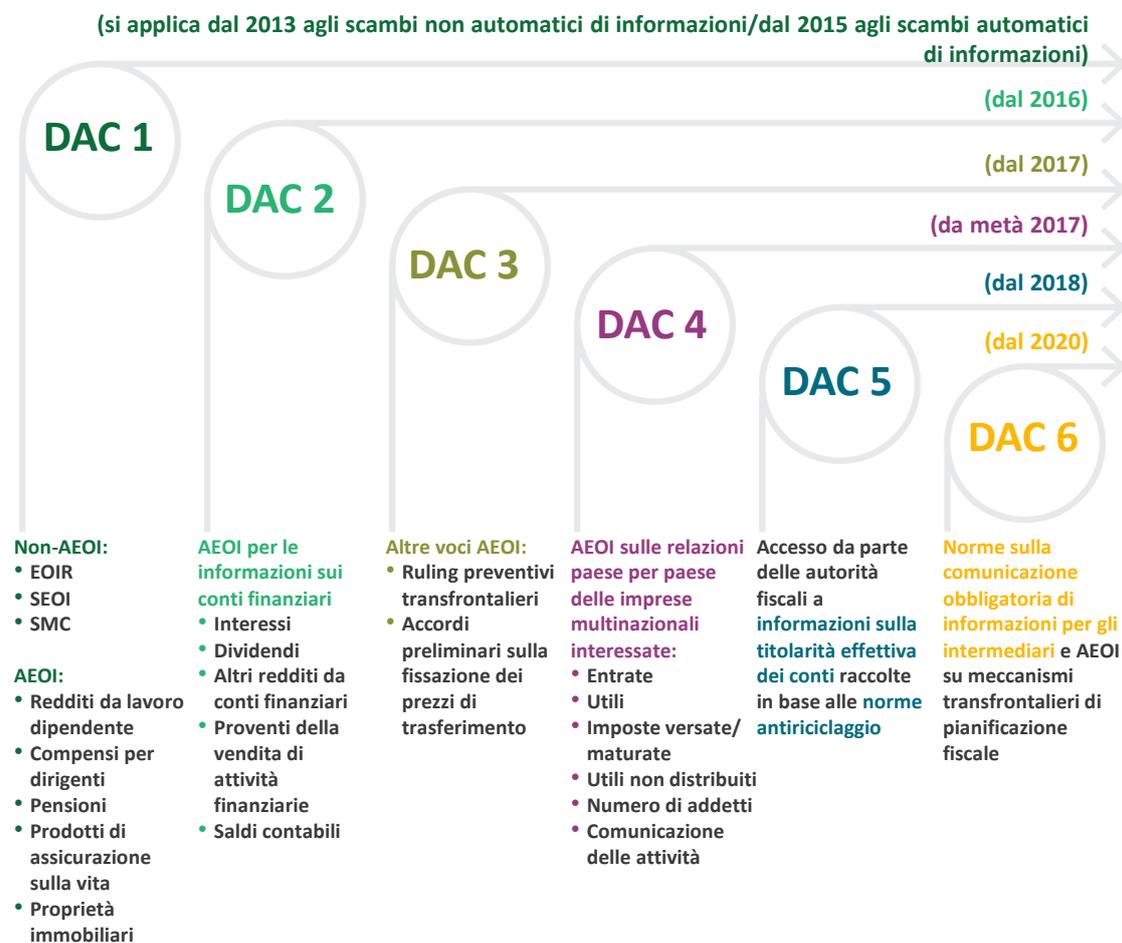
13 La DAC stabilisce tre forme principali di scambio di informazioni nell'UE.

La **figura 1** mostra l'evoluzione nel tempo di tali forme:

- lo scambio automatico di informazioni (*automatic exchange of information* - AEOI), che si riferisce allo scambio obbligatorio di predefiniti dati fiscali e sui conti finanziari, utilizzando formulari predefiniti e rispettando tempi prestabiliti;
- lo scambio di informazioni su richiesta (*exchange of information on request* - EOIR), sotto forma di richieste di informazioni riguardanti uno o più contribuenti;
- lo scambio spontaneo di informazioni (*spontaneous exchange of information* - SEOI), ossia il trasferimento spontaneo di qualsiasi informazione che un paese ritenga di interesse per un altro.

La DAC prevede anche altre forme di cooperazione amministrativa. Tra queste, la presente relazione si concentra principalmente sui controlli simultanei (*simultaneous controls* - SMC) di specifici contribuenti, in due o più Stati membri, al fine di scambiare le informazioni così ottenute.

Figura 1 – Un graduale inasprimento delle norme DAC



Fonte: Corte dei conti europea.

Estensione e approccio dell'audit

14 Nel presente audit, la Corte ha valutato i dispositivi per lo scambio di informazioni fiscali nell'UE, che ne determinano l'efficacia, e gli altri strumenti di cooperazione amministrativa. La Corte si è concentrata sull'attuazione di diverse modifiche della DAC (dalla DAC 1 alla DAC 5) nel periodo 2014-2019 (la DAC 6 è entrata in vigore solo nel giugno 2020).

15 La Corte ha svolto questo audit perché il sistema per lo scambio di informazioni fiscali, in vigore dal 2011, non è mai stato sottoposto ad audit. Nell'ambito del presente audit, la Corte prende in esame le criticità del sistema e formula raccomandazioni su come migliorare la concezione, l'attuazione e il monitoraggio del sistema e l'uso delle informazioni da parte degli Stati membri, in particolare:

- in che misura lo scambio di informazioni contribuisce alla strategia della Commissione europea per una più equa imposizione fiscale;
- l'efficacia delle modalità pratiche adottate e degli orientamenti forniti dalla Commissione agli Stati membri per l'attuazione della DAC;
- il monitoraggio del sistema da parte della Commissione;
- l'adeguatezza delle risorse e degli orientamenti per la corretta attuazione del sistema;
- l'uso efficace delle informazioni ricevute;
- l'efficacia degli accordi di cooperazione tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi non-UE e
- l'efficacia delle misure di regolamentazione e di controllo e dell'assegnazione delle risorse.

16 La Corte ha sottoposto ad audit l'attività della Commissione e di cinque Stati membri (Cipro, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Spagna) selezionati sulla base di criteri di rischio quantitativi e qualitativi connessi allo scambio di informazioni (cfr. [allegato II](#)).

Commissione

17 Per quanto riguarda la Commissione, la Corte ha esaminato le norme sullo scambio di informazioni fiscali nell'ambito della DAC 1 fino alla DAC 5 e ha esaminato le modalità con cui la DG TAXUD ne ha monitorato l'attuazione. In particolare, la Corte ha esaminato:

- o la normativa pertinente, per accertare se la Commissione abbia verificato l'applicazione delle norme dell'UE da parte degli Stati membri tramite il diritto nazionale e se abbia adottato le misure necessarie per affrontare eventuali ritardi al riguardo;
- o l'esistenza e la qualità degli orientamenti e delle informazioni riguardanti l'attuazione della DAC e il modo in cui la Commissione ha condiviso tali informazioni con gli Stati membri;
- o la performance dei programmi e delle misure finanziati dal bilancio dell'UE per aiutare gli Stati membri a condividere buone pratiche e idee per migliorare il sistema;
- o se la Commissione abbia messo in atto un quadro comune dell'UE per il monitoraggio della performance del sistema, al fine di garantire che questo fornisca i risultati attesi.

18 L'approccio e la metodologia di audit utilizzati dalla Corte per svolgere l'audit a livello della Commissione sono illustrati nell'*allegato I*.

Stati membri

19 La DAC prevede che gli Stati membri collaborino tra loro per lo scambio di tutte le informazioni fiscali pertinenti. La Corte ha valutato in che modo gli Stati membri abbiano:

- o accertato che i dati scambiati fossero accurati, completi e trasmessi entro i termini previsti;
- o utilizzato le informazioni ricevute, e come tale utilizzo potrebbe essere migliorato;
- o utilizzato le altre forme di cooperazione amministrativa previste dalla DAC;
- o misurato l'efficacia del sistema e utilizzato i risultati di tali misurazioni per affrontare i rischi e assegnare le risorse.

20 Negli Stati membri visitati, la Corte ha utilizzato il campionamento basato sul rischio per selezionare, ai fini del presente audit, gli scambi automatici e non automatici di informazioni (AEOI, EOIR e SEOI) e i controlli simultanei. L'approccio di audit utilizzato dalla Corte per l'audit degli Stati membri è illustrato nell'*allegato II*.

21 Sia le informazioni scambiate tra gli Stati membri che i sistemi sottostanti sono altamente confidenziali. Pertanto, la presente relazione non fornisce dettagli specifici sugli Stati membri, a meno che non siano già di pubblico dominio.

Osservazioni

Il quadro legislativo dell'UE, benché sia talvolta all'avanguardia a livello internazionale, presenta delle lacune

22 La legislazione in materia di scambio di informazioni fiscali dovrebbe garantire che tutti i redditi soggetti alle sue disposizioni siano tassati nello Stato membro giusto e nella loro totalità. La Commissione dovrebbe monitorare il recepimento e l'attuazione della normativa e fornire orientamenti per la sua applicazione uniforme in tutta l'UE. La Corte ha valutato il processo legislativo attuato dalla Commissione per la proposta iniziale della DAC e le successive modifiche. Ha esaminato inoltre in che modo la Commissione monitora l'attuazione delle DAC negli Stati membri, includendo la condivisione di orientamenti a tal fine.

Il quadro legislativo è solido, benché incompleto

L'UE è talvolta all'avanguardia a livello internazionale

23 Nel 2013 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha adottato un piano d'azione per contrastare la strategia di elusione fiscale del trasferimento degli utili¹⁰. Nel 2015 ha riferito in merito a diversi aspetti contenuti nel piano d'azione, quali gli scambi spontanei di informazioni sui ruling preventivi transfrontalieri e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento¹¹ e la rendicontazione paese per paese¹².

¹⁰ "Tax base erosion and profit shifting (BEPS) actions".

¹¹ OCSE/G20: "Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance", Azione 5 – Relazione finale 2015.

¹² OCSE/G20: "Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting", Azione 13 – Relazione finale 2015.

24 Molti paesi hanno accettato di abolire il segreto bancario a fini fiscali, di condividere informazioni fiscali con le amministrazioni di altri paesi e di eliminare il segreto che circonda i proprietari, gli accordi bancari e le operazioni finanziarie delle persone giuridiche. Il punto di partenza era lo standard globale EOIR elaborato dall'OCSE, che prevedeva per la prima volta lo scambio internazionale di informazioni tra due paesi su richiesta di un'autorità fiscale, unitamente ad un nuovo obbligo di ottenere e scambiare informazioni anche se detenute da una banca.

25 I progressi tecnologici hanno consentito anche la diffusione dello scambio automatico di informazioni, che va ad integrare l'EOIR. Dopo la prima esperienza fornita dalla direttiva UE sulla tassazione dei redditi da risparmio, nel 2014 il forum di cooperazione economica internazionale del G20 ha approvato una proposta di standard globale sullo scambio automatico di informazioni (AEOI), pubblicato dall'OCSE nello stesso anno come nuovo standard comune di comunicazione di informazioni (CRS)¹³. Tale norma specifica quali informazioni devono essere scambiate e stabilisce le regole operative. Alla fine del 2019, più di 100 paesi si erano impegnati a realizzare scambi automatici di informazioni sui conti finanziari nell'ambito del CRS¹⁴.

26 L'UE è all'avanguardia in questo settore a livello internazionale e talvolta ha persino anticipato l'OCSE (cfr. [tabella 1](#)). Ha applicato rapidamente pratiche comuni e creato un quadro armonizzato che tiene conto dei parametri di riferimento internazionali¹⁵. La DAC è coerente con le disposizioni dell'OCSE¹⁶.

¹³ OCSE, *“Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters”*, seconda edizione, 2017.

¹⁴ *“OECD Common Reporting Standard”*.

¹⁵ Tra cui l'articolo 26, paragrafi 1 e 3, del modello di convenzione fiscale dell'OCSE (su pertinenza e termini), la convenzione OCSE/Consiglio d'Europa sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale e l'accordo dell'OCSE sullo scambio di informazioni a fini fiscali (modello).

¹⁶ *“Evaluation of Council Directive 2011/16/EU”*.

Tabella 1 – L’UE tiene il passo con le norme internazionali in materia di scambio di informazioni

Tipo di scambio	Data della norma OCSE	DAC	Data di pubblicazione della DAC	Commenti
AEOI (redditi)	n.a.	1	15.2.2011	Nessun quadro OCSE
AEOI (conti finanziari)	15.7.2014	2	16.12.2014	In gran parte identica
AEOI (ruling preventivi transfrontalieri e accordi preventivi sui prezzi di trasferimento)	5.10.2015	3	18.12.2015	Accesso automatico all’interno dell’UE
AEOI (rendicontazione paese per paese)	5.10.2015	4	30.6.2016	Sostanzialmente identica
SEOI	25.1.1988	1	Varie ¹⁷	
EOIR	27.5.2010 ¹⁸	1	15.2.2011	

Fonte: Corte dei conti europea.

Il quadro normativo è trasparente e logico, ma incompleto

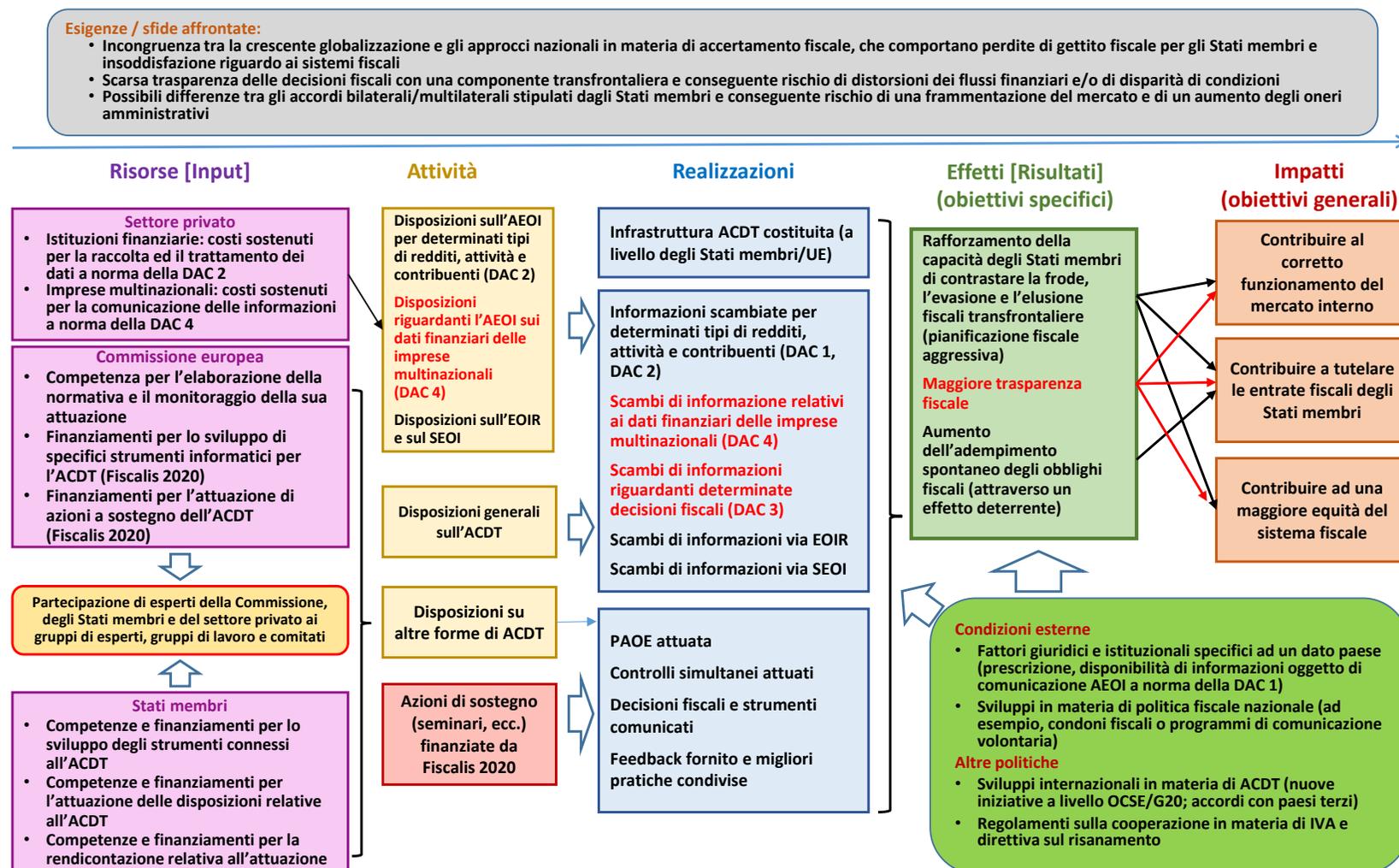
27 La Corte ha esaminato il quadro normativo per il sistema di scambio di informazioni fiscali e ha individuato alcune lacune.

28 Il quadro normativo generale è basato su una chiara delimitazione dei compiti e delle responsabilità e stabilisce obiettivi ben definiti (cfr. [figura 2](#) e [allegato V](#)). Il rispetto delle norme dell’UE può essere assicurato attraverso l’azione della Commissione e della Corte di giustizia dell’UE.

¹⁷ Direttiva sulla reciproca assistenza(77/799/CEE), modificata da ultimo nel 2001 e integrata dalla direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio (2003/48/CE).

¹⁸ Convenzione OCSE/Consiglio d’Europa concernente la reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale e protocollo di modifica.

Figure 2 – Logica di intervento per l'AEIO nell'UE



Fonte: SWD(2019) 327, pag. 13.

29 Nella valutazione del 2019 della DAC¹⁹, la Commissione non ha individuato problemi di rilievo per quanto riguarda la normativa. Tale valutazione però non ha preso in considerazione alcune lacune legislative descritte nei paragrafi che seguono.

30 Le criptovalute non rientrano nell'ambito di applicazione dello scambio di informazioni²⁰. Se un contribuente detiene denaro sotto forma di criptovalute elettroniche, la piattaforma o un altro soggetto che fornisce servizi di portafoglio elettronico a tali clienti non è tenuto a dichiarare alle autorità fiscali tali importi o gli utili percepiti. Pertanto, il denaro detenuto in tali strumenti elettronici non è soggetto in gran parte all'imposizione fiscale.

31 I redditi da dividendi su conti non di custodia (ad esempio, i dividendi versati tramite un conto corrente bancario non di custodia da una società fiscalmente residente in uno Stato membro al suo azionista, fiscalmente residente in un altro) non costituiscono una categoria distinta di reddito ai fini degli AEOI ai sensi della DAC 1. Pertanto, se lo Stato membro in cui la società è fiscalmente residente non scambia tali informazioni con lo Stato membro di residenza del contribuente, tali importi potrebbero restare non tassati.

32 Gli Stati membri non sono tenuti a comunicare tutte le categorie di reddito di cui alla DAC 1, ma solo i dati prontamente disponibili. Di conseguenza, vi sono notevoli differenze tra il numero di categorie di informazioni comunicate da ciascuno Stato membro (cfr. paragrafo 48), determinando così la mancata tassazione di alcuni redditi nello Stato membro in cui il contribuente è fiscalmente residente. In una proposta legislativa del luglio 2020²¹, la Commissione ha proposto una modifica per aumentare l'armonizzazione, in virtù della quale gli Stati membri sarebbero tenuti a scambiarsi tutte le informazioni disponibili per almeno due categorie di reddito per i periodi di imposta fino al 2024 e per almeno quattro categorie di reddito per i periodi di imposta a decorrere dal 2024.

¹⁹ *"Evaluation of Council Directive 2011/16/EU"*.

²⁰ Secondo uno [studio del Parlamento europeo](#), all'inizio del 2018 la capitalizzazione totale di mercato delle 100 principali criptovalute superava l'equivalente di 330 miliardi di euro a livello mondiale.

²¹ [Proposta della Commissione](#) per una direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, COM(2020) 314 final.

33 I ruling fiscali preventivi transfrontalieri sono esclusi dallo scambio di informazioni se sono stati emessi per persone fisiche (cfr. paragrafo 73). Un privato con ampie disponibilità patrimoniali (*high net-worth individual* – HNW) che ottiene un ruling di questo tipo da uno Stato membro con aliquote fiscali favorevoli eviterà di pagare il giusto importo di imposte nel proprio Stato membro di residenza.

La Commissione monitora il quadro legislativo

La Commissione monitora in misura sufficiente il recepimento della DAC nel diritto nazionale

34 Nel monitorare il recepimento della DAC da parte degli Stati membri, la Commissione prende in considerazione tutte le modifiche della direttiva, nonché i regolamenti di esecuzione e altri atti legislativi successivi. Gli Stati membri devono recepire le direttive dell'UE nel diritto nazionale. Quando si verificano ritardi in tale recepimento, la Commissione avvia procedure d'infrazione nei confronti dei singoli Stati membri per detti ritardi. Finora, sono state aperte 62 procedure d'infrazione, due delle quali erano ancora in corso nel luglio 2020.

35 Nel 2016 è entrata in vigore la modifica DAC 5²² che consente alle autorità fiscali di accedere alle informazioni in materia di antiriciclaggio detenute da altri Stati membri ai sensi della quarta direttiva antiriciclaggio²³, così che possano adempiere meglio ai propri obblighi ai sensi della DAC in materia di evasione e frode fiscali. L'aspetto più importante a tale proposito è l'accesso alle informazioni previsto dalla DAC 2 sui conti finanziari, in particolare quando il titolare di un conto soggetto all'obbligo di comunicazione è una struttura intermediaia.

36 Sebbene tutti i cinque Stati membri visitati abbiano recepito la DAC 5 nei rispettivi ordinamenti nazionali, due non avevano ancora attuato le procedure per concedere alle autorità fiscali l'accesso legale alle informazioni in materia di antiriciclaggio, il cui termine era fissato al 1° gennaio 2018. La Commissione ha aperto tre procedure d'infrazione, che erano state chiuse al momento dell'audit della Corte.

²² [Direttiva \(UE\) 2016/2258 del Consiglio](#), del 6 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda l'accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio.

²³ [Direttiva \(UE\) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio](#), del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Le norme sull'accesso sono enunciate negli articoli 13, 30, 31 e 40.

L'estensione del monitoraggio sull'attuazione della normativa non è sufficientemente ampia

37 La Commissione esegue un monitoraggio ad alto livello dell'attuazione della normativa. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a fornire alla Commissione, rispondendo ad un questionario annuale, la loro valutazione del funzionamento della DAC (incluso le statistiche sugli scambi di informazioni e su altri aspetti operativi). La Commissione monitora gli scambi tra gli Stati membri sulla base del questionario annuale e del feedback bilaterale annuale tra gli Stati membri. Tale monitoraggio, però, non include:

- o l'adozione di azioni dirette ed efficaci per ovviare alla scarsa qualità dei dati trasmessi tra gli Stati membri, come indicato nella valutazione del DAC del 2018²⁴;
- o visite d'informazione negli Stati membri, sia per valutare i progressi compiuti che per individuare le buone pratiche. Tali visite potrebbero anche servire a individuare eventuali problemi che potrebbero essere affrontati migliorando la normativa o portandoli all'attenzione dei gruppi di esperti di Fiscalis 2020 (cfr. [allegato VI](#)) o del settore della cooperazione amministrativa;
- o la valutazione degli strumenti di analisi dei rischi messi a punto dagli Stati membri per l'analisi delle informazioni ricevute.

38 In base alle disposizioni della DAC²⁵, gli Stati membri dovrebbero applicare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per le entità tenute alla comunicazione. Attualmente la Commissione non valuta l'entità o l'effetto deterrente delle sanzioni che ciascuno Stato membro stabilisce per legge, né ha fornito alcun parametro di riferimento a fini di confronto o di orientamento a tale riguardo.

Le opportunità di condivisione delle migliori pratiche non sono sfruttate appieno e vi è carenza di orientamenti

39 L'articolo 15 della DAC impone alla Commissione e agli Stati membri di valutare e condividere la loro esperienza in materia di cooperazione amministrativa e prevede espressamente la possibilità che gli Stati membri utilizzino la loro esperienza e le loro migliori pratiche per contribuire agli orientamenti. Per raggiungere l'obiettivo

²⁴ Valutazione della DAC, COM(2018) 844 final.

²⁵ Articolo 25 *bis* della DAC.

dell'equità fiscale nell'UE²⁶, la Commissione mette a disposizione degli Stati membri vari forum per lo scambio delle buone pratiche individuate tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri.

40 La Commissione ha messo a disposizione degli Stati membri vari strumenti per sviluppare e scambiare informazioni e competenze. Il principale programma di questo tipo è Fiscalis 2020²⁷, il cui ruolo consiste principalmente nel fornire il supporto informatico per lo scambio di informazioni e finanziare lo scambio di migliori pratiche ed esperienze attraverso seminari, visite di lavoro e gruppi di progetto. Il ruolo e la struttura di questo programma sono descritti in dettaglio nell'*allegato VI*.

41 La Corte ha esaminato le azioni finanziate da Fiscalis 2020 volte a migliorare lo scambio di informazioni fiscali nell'UE. Queste hanno incluso, tra il 2015 e il 2019, la partecipazione degli Stati membri a nove seminari e a cinque visite di lavoro nel settore della DAC. Dal 2014 al 2018, il programma ha finanziato anche 660 controlli simultanei avviati nel settore dell'imposizione diretta e indiretta (cfr. paragrafo **92**).

42 Gli Stati membri hanno generalmente fornito un feedback positivo sul lavoro dei gruppi di progetto e sul sostegno tecnico, sulla disponibilità e sulla capacità di risposta del personale dell'UE. Hanno inoltre apprezzato gli orientamenti della Commissione per l'attuazione delle direttive DAC 1 e DAC 2.

43 Tuttavia, a causa della complessità e della costante evoluzione della DAC, per gli Stati membri è diventato sempre più difficile trattare tutti i punti in discussione durante le riunioni, la cui durata non è aumentata di pari passo con l'espansione della DAC. Allo stesso tempo, la Commissione non ha elaborato ulteriori orientamenti sull'uso delle informazioni (ad esempio, gli scambi a norma delle DAC 3 e DAC 4 e altri strumenti forniti dalla DAC). Nel 2019 gli Stati membri hanno istituito un nuovo gruppo di progetto Fiscalis sull'uso delle tecniche di analisi avanzate per misurare la qualità dei dati nell'ambito di un quadro comune, ma questa iniziativa non ha ancora prodotto risultati.

²⁶ "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese", COM(2015) 550 final.

²⁷ Regolamento (UE) n. 1286/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

44 Le autorità fiscali degli Stati membri visitati hanno espresso l’auspicio di avere più occasioni per scambiare buone pratiche (attraverso gruppi di progetto, seminari e visite di lavoro) e di ricevere maggiori orientamenti, in particolare in materia di analisi e utilizzo dei dati.

Gli Stati membri utilizzano solo in misura limitata lo scambio automatico di informazioni

45 Per il corretto funzionamento del sistema di scambio di informazioni, i dati che gli Stati membri scambiano devono essere accurati, completi e trasmessi quando possono essere maggiormente utili. Nei cinque Stati membri visitati, pertanto, la Corte ha valutato in che modo sia stata organizzata la trasmissione automatica dei dati e come le autorità fiscali abbiano utilizzato le informazioni ricevute.

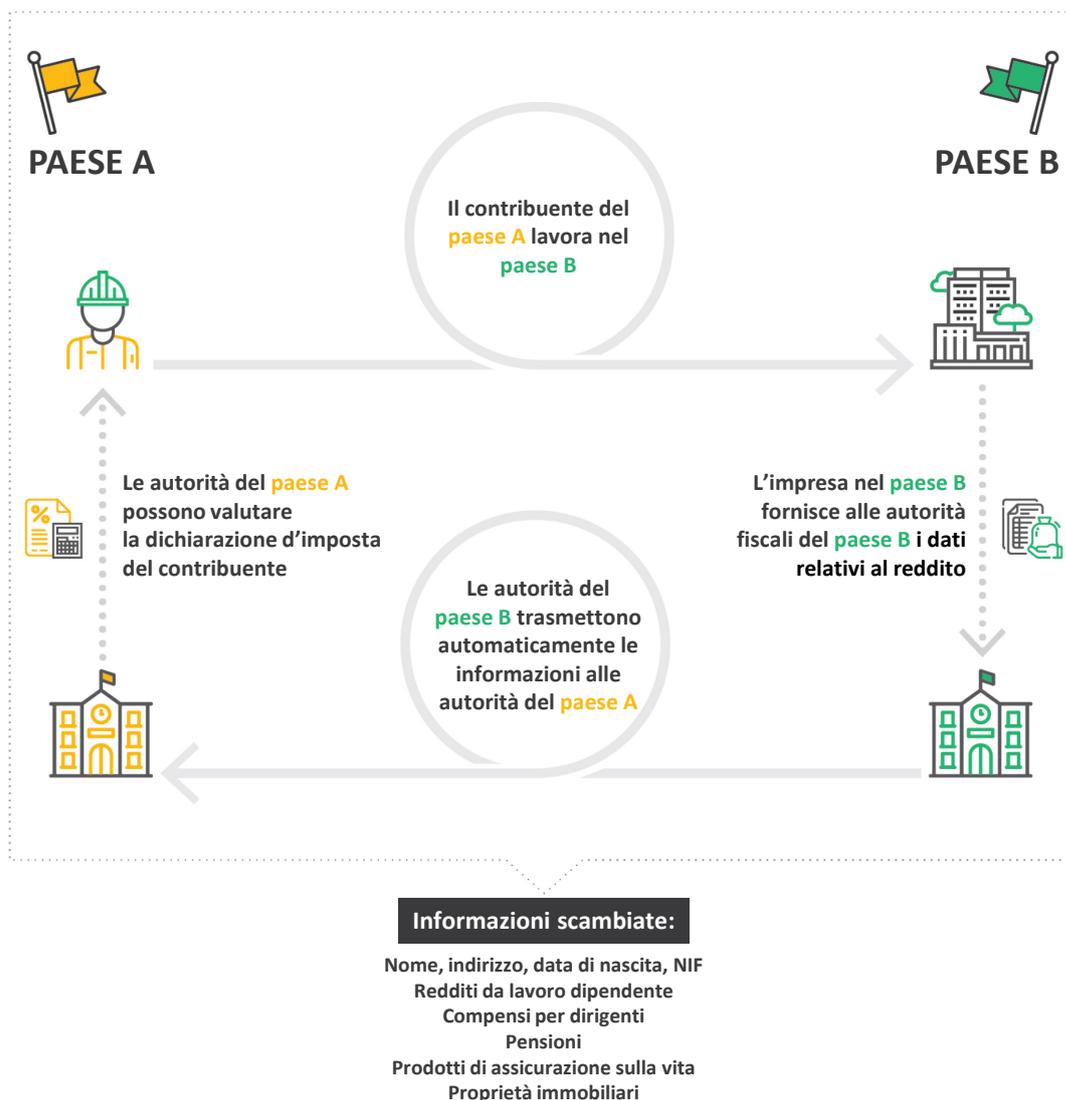
Vi sono debolezze per quanto riguarda la tempestività, l’accuratezza e la completezza dello scambio automatico di informazioni

I dati DAC 1 non sono sempre completi e le informazioni sono talvolta condivise in ritardo

46 Per la DAC 1²⁸, le autorità fiscali raccolgono le informazioni dalle banche dati nazionali di ciascuno Stato membro visitato (cfr. [figura 3](#)), ma non per tutte le categorie di reddito. Le informazioni provengono dalle banche dati locali (che contengono nomi, indirizzi, date di nascita, numeri di identificazione fiscale (NIF), dati sul reddito e dettagli di eventuali ritenute d’imposta). Prima dell’invio, tali informazioni vengono convalidate automaticamente conformemente alle linee guida tecniche per il processo di rendicontazione DAC 1. Solo uno dei cinque Stati membri visitati effettuava, oltre alla convalida automatica, controlli sulla qualità dei dati (completezza, accuratezza e tempestività); si trattava però solo di controlli manuali eseguiti su un campione limitato di dati e non di un processo sistematico.

²⁸ Redditi da lavoro, compensi per dirigenti, prodotti di assicurazione sulla vita, pensioni, proprietà o redditi immobiliari (cfr. articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2011/16/UE del Consiglio).

Figura 3 – Diagramma di flusso degli scambi a norma della DAC 1



Fonte: Corte dei conti europea.

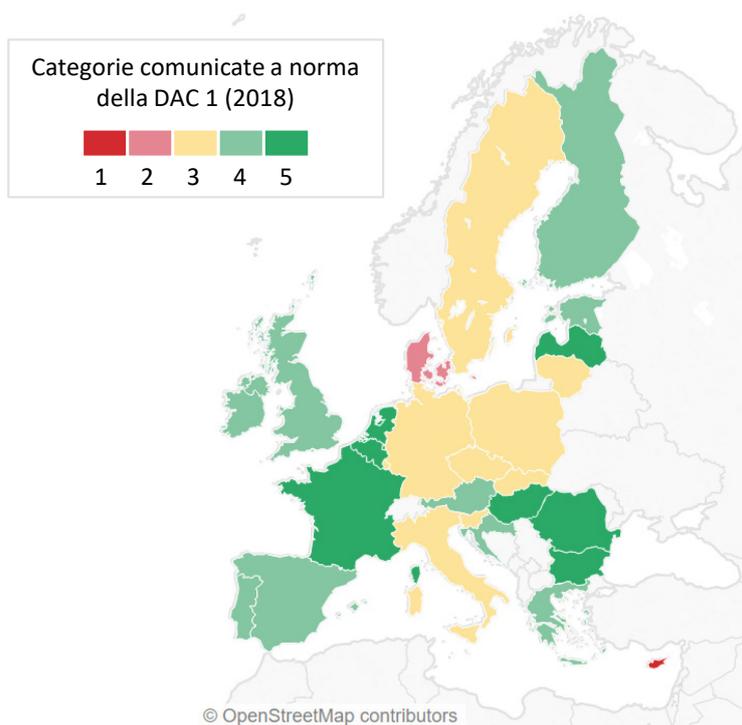
47 Un problema relativo alla completezza dei dati per la DAC 1 deriva dal fatto che raramente gli Stati membri abbinano le informazioni trasmesse ad un NIF rilasciato dal paese di residenza del contribuente. Nel triennio 2015-2017, solo il 2 % dei contribuenti per i quali era avvenuto uno scambio automatico di dati era associato a un NIF rilasciato dal paese ricevente²⁹. Gli Stati membri utilizzano altri dati (nome, indirizzo, data di nascita ecc.) per abbinare i dati a quelli dei propri contribuenti fiscalmente residenti (cfr. paragrafo 59). Ciononostante, il NIF è un'identificazione unica per ciascun contribuente e, se indicato, aumenta la capacità degli Stati membri di

²⁹ 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, COM(2018) 844 final.

identificare i contribuenti oggetto di comunicazione e di valutare correttamente le relative imposte. Nella proposta di modifica della DAC³⁰, la Commissione ha affrontato la questione dell'obbligatorietà del NIF nella trasmissione dei dati DAC 1.

48 La completezza dei dati risente del fatto che, in base alle norme vigenti per lo scambio automatico di informazioni, gli Stati membri non sono tenuti a raccogliere informazioni su tutte le categorie di reddito di cui alla DAC 1, ma solo per quelle “sulle quali dispongono di informazioni”³¹. Le autorità fiscali si sono generalmente opposte alla comunicazione di tutte le categorie di informazioni. Anche le poche che hanno accettato la proposta in linea teorica hanno sottolineato che la sua attuazione nella pratica comporterebbe un notevole lavoro supplementare. Di conseguenza, solo pochi Stati membri raccolgono e comunicano informazioni per tutte le cinque le categorie di cui alla DAC 1 (cfr. *figura 4*).

Figura 4 – Numero delle categorie di reddito di cui alla DAC 1 per le quali sono state trasmesse informazioni nel 2018



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di statistiche della Commissione³².

³⁰ Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della DAC, COM(2020) 314 final, 15 luglio 2020.

³¹ Articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2011/16/UE del Consiglio.

³² Sfondo della mappa ©OpenStreetMap; contributi sotto licenza Creative Commons Attribuzione-Condividi allo stesso modo 2.0 Generico (CC BY-SA).

49 L'omissione di una categoria di dati si spiega talvolta con la difficoltà di accedere alle informazioni, ad esempio le entrate derivanti da proprietà immobiliari sono generalmente registrate in registri locali distinti dove le autorità fiscali hanno difficoltà a reperirle. L'omissione potrebbe anche essere dovuta ad un particolare regime fiscale adottato (ad esempio, gli Stati membri che non tassano i prodotti di assicurazione sulla vita non avranno prontamente disponibili tali informazioni nei loro registri fiscali). Uno Stato membro potrebbe inoltre non tenere registri separati o distinti, ad esempio per i redditi da lavoro dipendente e per i compensi dei dirigenti.

50 Gli Stati membri sono tenuti a condividere le informazioni a norma della DAC 1 entro i sei mesi successivi al termine dell'esercizio fiscale durante il quale le informazioni sono state rese disponibili. Sebbene gli Stati membri rispettino generalmente i termini fissati, dall'entrata in vigore della DAC 1 le informazioni sono state scambiate, in media, dodici mesi dopo la fine dell'esercizio fiscale in cui l'informazione è stata resa disponibile³³.

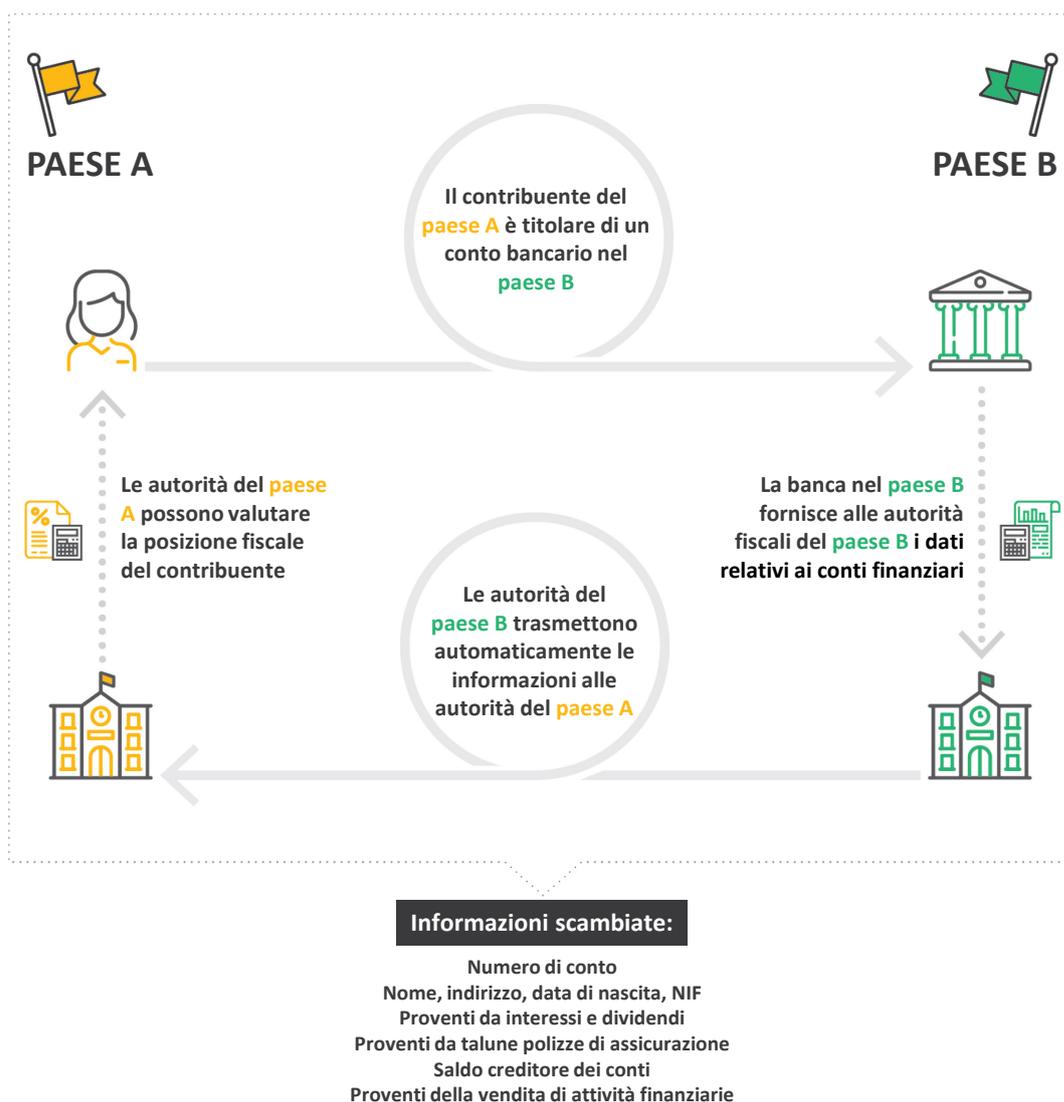
Lo scambio di informazioni a norma della DAC 2 avviene generalmente entro i termini, ma risulta carente in termini di qualità e completezza dei dati

51 Il processo di raccolta dei dati in base alla DAC 2 è leggermente diverso da quello prescritto dalla DAC 1 (cfr. [figura 5](#)). Le istituzioni tenute alla comunicazione utilizzano portali web dedicati per presentare segnalazioni standard³⁴.

³³ [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, COM(2018) 844 final.

³⁴ Queste contengono le informazioni di cui all'articolo 8, paragrafo 3 *bis*, della direttiva 2011/16/UE del Consiglio, modificata dalla [direttiva 2014/107/UE del Consiglio](#).

Figura 5 – Diagramma di flusso degli scambi a norma della DAC 2



Fonte: Corte dei conti europea.

52 Solo in uno degli Stati membri visitati le autorità fiscali eseguono controlli di qualità sui dati trasmessi dagli istituti finanziari. Tuttavia, la Corte ha rilevato problemi che potrebbero incidere sulla completezza dei dati DAC 2 in ciascuno di tali Stati membri. Tre di essi non disponevano di procedure specifiche per svolgere audit sugli istituti finanziari per quanto riguarda la qualità e la completezza dei dati trasmessi. Quattro non tenevano alcun registro degli istituti finanziari tenuti alla comunicazione a norma della DAC 2, che sarebbe invece utile per verificare che tutte le comunicazioni siano state presentate.

53 Tutti e cinque gli Stati membri dispongono di un sistema di sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi di comunicazione previsti dalla DAC 2, ma finora nessuno ha imposto sanzioni. Per imporre sanzioni esecutive occorre disporre di

procedure chiare di verifica dei dati e controllare regolarmente le istituzioni tenute alla comunicazione. Vi è inoltre il rischio che le sanzioni non siano sufficientemente pesanti da avere un effetto dissuasivo.

54 La Corte ha inoltre riscontrato diversi problemi relativi alla qualità dei dati DAC 2, in particolare per quanto riguarda la mancata comunicazione di NIF esteri. Gli istituti finanziari hanno l'obbligo giuridico di registrare e comunicare i codici fiscali dei titolari dei conti, anche quelli emessi da altri Stati membri. Tuttavia, nei dati scambiati dagli Stati membri, solo il 70 % dei conti i cui titolari sono persone fisiche erano collegati a un NIF e solo il 73 % dei conti i cui titolari sono persone giuridiche³⁵ erano collegati a un numero di registrazione della società.

55 Un altro problema in materia di qualità dei dati è la duplicazione delle registrazioni contabili in presenza di più titolari effettivi. Inoltre, l'attuale formato di comunicazione non consente l'identificazione di conti con più titolari. Di conseguenza, le autorità fiscali assegnano l'intero importo ai diversi titolari, determinando così una duplicazione delle registrazioni contabili.

56 A norma dell'articolo 14, paragrafo 2, della DAC, gli Stati membri sono tenuti ad inviare una volta all'anno un riscontro sulle informazioni oggetto di scambio automatico secondo modalità pratiche convenute bilateralmente. In pratica, però, l'unico feedback annuale fornito riguarda i tassi di corrispondenza ottenuti tra i dati esteri e quelli nazionali (cfr. paragrafo 59). Molto scarso è il feedback sulla qualità, completezza e tempestività dei dati e non ne viene fornito affatto su altri aspetti quantitativi o qualitativi.

Gli Stati membri ricevono un volume enorme di informazioni, ma le informazioni sono generalmente sottoutilizzate

L'efficacia del raffronto dei dati varia notevolmente da uno Stato membro all'altro e le informazioni prive di corrispondenza non sono utilizzate

57 Ogni anno gli Stati membri scambiano milioni di singoli dati. Per utilizzarli a fini fiscali, gli Stati membri devono confrontarli con i dati dei propri contribuenti e identificare quelli a cui i dati si riferiscono. I sistemi di raffronto dei dati mirano ad

³⁵ [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, COM(2018) 844 final.

individuare il maggior numero possibile di contribuenti, al fine di garantire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali.

58 La Corte ha verificato in che modo i cinque Stati membri oggetto dell'audit utilizzino i propri sistemi informatici e processi di abbinamento per individuare i contribuenti oggetto delle comunicazioni e riscuotere le imposte dovute.

59 Essi hanno utilizzato una serie di programmi informatici automatici o semiautomatici per raffrontare le informazioni ricevute in applicazione delle DAC 1 e DAC 2 con quelle dei residenti fiscali. Se per i dati ricevuti con si trova alcuna corrispondenza, non possono essere utilizzati per accertare le imposte dovute. L'efficacia di questi sistemi dipende dalla loro intrinseca flessibilità e interconnettività con le banche dati fiscali locali, ma anche dalla qualità delle informazioni ricevute. Due Stati membri procedevano anche ad un raffronto manuale dei dati.

60 Il raffronto automatico di solito utilizza chiavi di ricerca che usano algoritmi basati su combinazioni di campi (nome, indirizzo e data di nascita sono i più comuni per la DAC 1, mentre la DAC 2 si concentra maggiormente sull'abbinamento basato sul NIF). I sistemi di tre degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte consentivano anche di ottenere corrispondenze approssimative (con approssimazioni effettuate per i dati ricevuti, come nomi o indirizzi simili). Il raffronto semiautomatico combina il raffronto manuale con una gamma più semplice di chiavi di ricerca (ad esempio, il solo indirizzo) o raffronti con altre banche dati esterne.

61 I tassi di corrispondenza variano notevolmente, sia da un paese all'altro che da una categoria di informazioni all'altra. La mancata corrispondenza può essere dovuta a processi di raffronto inefficaci, a dati in entrata inesatti o incompleti o alla mancanza di registrazioni dei contribuenti nello Stato membro ricevente. Nel fornire un feedback (cfr. paragrafo 56), gli Stati membri visitati non indagano attualmente sulle cause dei bassi tassi di corrispondenza né descrivono eventuali problemi specifici.

62 Nei cinque Stati membri visitati dagli auditor della Corte, i tassi complessivi di corrispondenza variavano tra il 68 % e il 99 % per la DAC 1 e tra il 70 % e il 95 % per la DAC 2 (uno Stato membro non aveva ancora analizzato i dati del 2016 ricevuti a norma della DAC 2). I tassi di corrispondenza più elevati si registrano dove viene effettuato un volume significativo di raffronti manuali, anche se due Stati membri avevano ottenuto ottimi risultati utilizzando solo il raffronto automatico o semiautomatico.

63 Questi tassi di corrispondenza mostrano che grandi quantità di informazioni non vengono utilizzate perché non vengono abbinate ai contribuenti corrispondenti, e nessuno degli Stati membri visitati effettua attualmente ulteriori controlli sui dati privi di corrispondenza. Il mancato utilizzo di questi dati privi di corrispondenza comporta una perdita di gettito fiscale.

Le informazioni ricevute a norma delle DAC 1 e DAC 2 non sono sfruttate in modo rigoroso

64 La Corte ha valutato in che modo i cinque Stati membri visitati hanno utilizzato le informazioni ricevute a norma delle DAC 1 e DAC 2. Uno Stato membro evidenziava alcuni campi di dati nelle dichiarazioni fiscali, ma senza precompilare gli importi. Un altro notificava ai contribuenti che le informazioni erano disponibili e che avrebbero dovuto compilare i campi corrispondenti. Entrambi gli Stati membri hanno fatto presente agli auditor della Corte che le loro strategie avevano dissuaso i contribuenti dal non dichiarare i propri redditi e accresciuto il rispetto delle norme. Gli altri tre Stati membri non fornivano dichiarazioni dei redditi precompilate.

65 Per utilizzare i dati in modo efficiente è fondamentale procedere ad una analisi dei dati ricevuti in base al rischio. Nel periodo 2015-2016, un gruppo di progetto Fiscalis ha elaborato un orientamento sul raffronto e sull'analisi dei dati, soprattutto per aiutare gli Stati membri a definire strategie di gestione del rischio o ad allineare le strategie esistenti ai nuovi requisiti previsti dallo scambio automatico di informazioni obbligatorio. L'orientamento in questione individua i rischi comuni e propone indicatori chiave di rischio e metodologie pratiche per la selezione dei contribuenti ad alto rischio.

66 Solo due dei cinque Stati membri effettuavano un'analisi strutturata dei dati in entrata in base al rischio e un terzo utilizzava solo procedure non standardizzate a livello regionale/locale. Gli altri due Stati membri non avevano ancora effettuato un'analisi basata sul rischio per i dati ricevuti a norma delle DAC 1 e DAC 2 per il periodo 2015-2018.

67 In uno degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte, un'ampia campagna rivolta ai contribuenti ad alto rischio selezionati mediante un'analisi di rischio condotta a livello centrale aveva portato all'accertamento di elevati volumi d'imposta aggiuntivi. In un altro Stato membro, le campagne volte a promuovere la comunicazione volontaria di redditi esteri a norma delle DAC 1 e DAC 2 per il 2015 e il 2017, senza penali per pagamenti tardivi, hanno dato luogo a un gran numero di segnalazioni volontarie e generato notevoli entrate fiscali supplementari. Un'altra campagna in

questo stesso Stato membro, che prevedeva l'invio di lettere a contribuenti selezionati relative alle informazioni DAC 2 ricevute per il 2015 e il 2017, ha avuto meno successo a causa del basso tasso di risposta. Un terzo Stato membro aveva utilizzato sporadicamente le informazioni DAC in campagne successive, ma con risultati non uniformi.

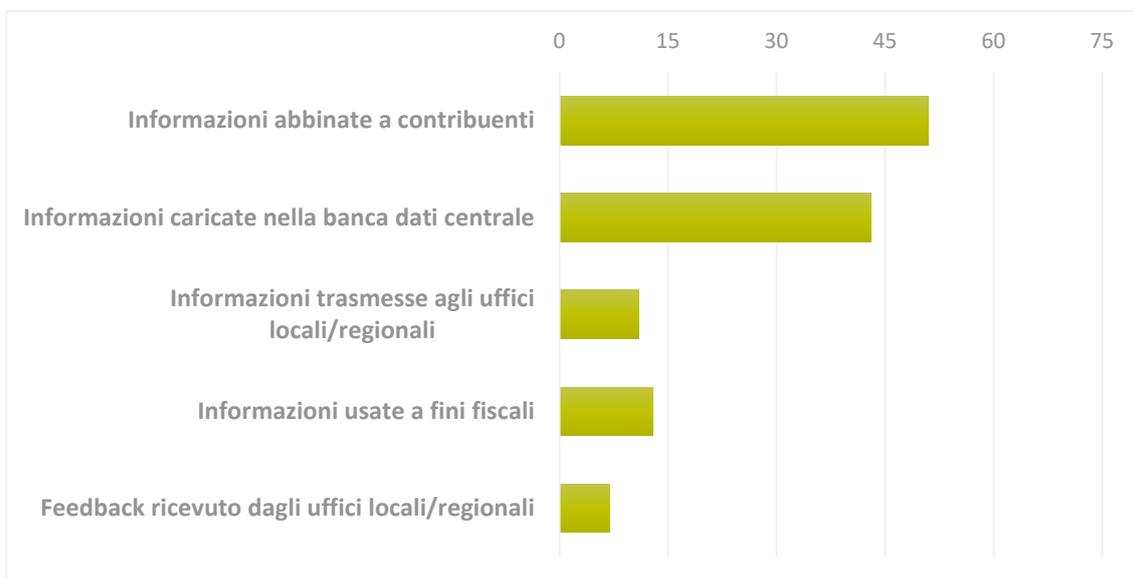
Le informazioni sono generalmente sottoutilizzate

68 Negli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno selezionato un campione totale di 150 voci relative a comunicazioni ricevute nel corso del 2016 (75 a norma della DAC 1 e 75 della DAC 2) per verificare in che modo le autorità fiscali avessero utilizzato le informazioni. La Corte ha riscontrato che per 105 voci del campione era stata trovata una corrispondenza e che le relative informazioni erano state caricate nelle banche dati di un'autorità fiscale, 60 voci erano state trascurate (ossia, senza alcuna analisi dei rischi/motivazione) e solo 45 avevano portato ad ulteriori azioni di natura fiscale.

69 Per quanto riguarda i dati relativi alla DAC 1 (cfr. *figura 6*):

- 51 voci erano state abbinate a contribuenti registrati nelle banche dati nazionali; 24 non avevano trovato alcuna corrispondenza né erano state oggetto di ulteriori analisi;
- per le 51 voci per le quali era stata trovata una corrispondenza, 40 erano state caricate nelle banche dati centrali, ma non erano disponibili informazioni su come erano state poi utilizzate; 11 erano state trasmesse alle amministrazioni tributarie regionali/locali affinché vi dessero seguito;
- dagli elementi probatori disponibili risulta che 13 comunicazioni sono state utilizzate per verificare le dichiarazioni fiscali e calcolare imposte supplementari, o per effettuare audit fiscali; solo in sette casi le amministrazioni tributarie locali hanno fornito un feedback.

Figura 6 – Utilizzo delle 75 voci del campione relative a comunicazioni a norma della DAC 1 negli Stati membri

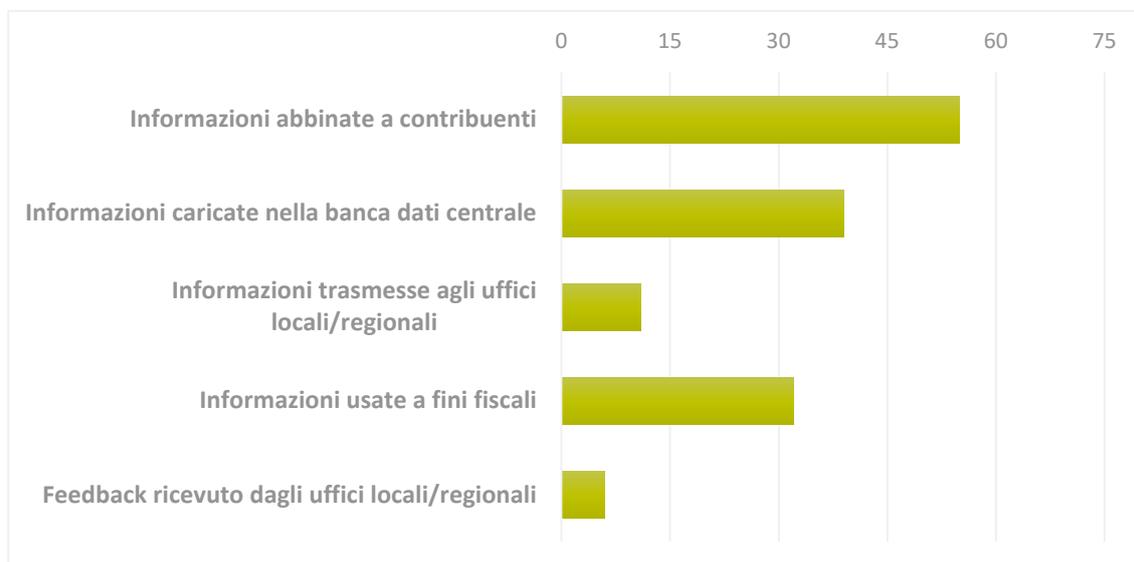


Fonte: Corte dei conti europea.

70 Per i dati relativi alla DAC 2 (cfr. [figura 7](#)):

- o 55 voci erano state abbinare ai contribuenti registrati nelle banche dati nazionali; 20 non avevano trovato alcuna corrispondenza né erano state oggetto di ulteriori analisi;
- o per le 55 comunicazioni per le quali era stata trovata una corrispondenza, 39 erano state caricate nelle banche dati centrali, ma non erano disponibili informazioni su come erano state poi utilizzate; 11 erano state trasmesse alle amministrazioni tributarie regionali/locali affinché vi dessero seguito;
- o dagli elementi probatori disponibili risulta che 32 comunicazioni sono state utilizzate per precompilare le dichiarazioni fiscali, accertare le passività dei contribuenti e calcolare imposte supplementari, o per effettuare audit fiscali; solo in sei casi le amministrazioni tributarie locali hanno fornito un feedback.

Figura 7 – Utilizzo delle 75 voci del campione relative a segnalazioni a norma della DAC 2 negli Stati membri



Fonte: Corte dei conti europea.

71 Lo scarso feedback che le amministrazioni centrali/locali forniscono sull'uso delle informazioni in entrata costituisce un problema in tutti gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte. In feedback è essenziale per misurare la performance nell'utilizzo delle informazioni e i benefici che ne derivano.

Le informazioni contenute nel registro UE previsto dalla DAC 3 sono per lo più complete, ma poco utilizzate dagli Stati membri

Gli scambi di informazioni sono aumentati, ma alcune informazioni non vengono ancora comunicate

72 La DAC 3³⁶ ha esteso l'ambito di applicazione dello scambio automatico di informazioni obbligatorie ai ruling fiscali preventivi transfrontalieri e agli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento. Tali informazioni sono scambiate attraverso un registro centrale a livello dell'UE che è stato istituito ed è gestito dalla Commissione. Gli Stati membri devono caricare tutte le informazioni a norma della DAC 3 nel registro, dove possono essere consultate da tutti gli Stati membri, mentre la Commissione, conformemente alla legislazione in vigore, ha solo un accesso limitato.

³⁶ Direttiva (UE) 2015/2376 del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale

73 La DAC³⁷ esclude esplicitamente i ruling preventivi transfrontalieri dallo scambio automatico di informazioni se riguardano esclusivamente e interessano le questioni fiscali di persone fisiche. Questa disposizione ha l'effetto di esentare i ruling emessi per privati con ampie disponibilità patrimoniali dallo scambio obbligatorio e automatico di informazioni.

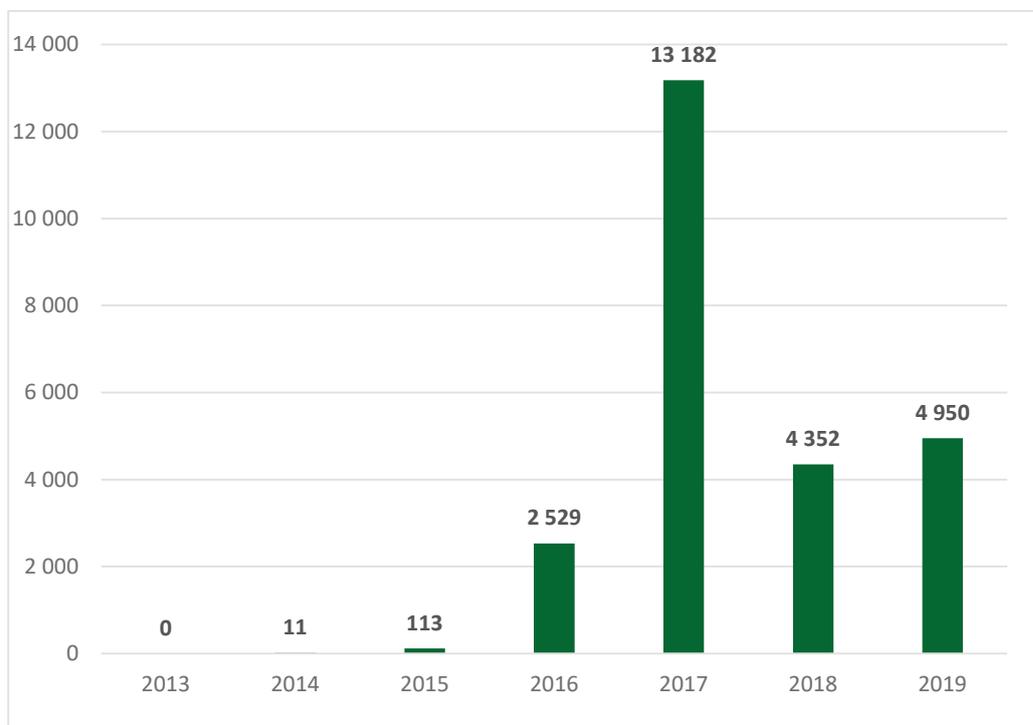
74 Il Parlamento europeo ha manifestato preoccupazione per questa scappatoia fiscale in una risoluzione del 2019³⁸. Ha espresso perplessità circa il fatto che privati con patrimoni ingenti e molto ingenti spostano i propri guadagni tra varie giurisdizioni fiscali, grazie a ruling transfrontalieri non soggetti all'obbligo di notifica, ed evitano così di pagare la giusta quota di imposte.

75 Prima del 2016, gli Stati membri praticamente non si scambiavano informazioni sui ruling preventivi transfrontalieri e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento. Il numero massimo di scambi è stato registrato nel 2017, poco dopo che questi erano stati resi obbligatori, quando sono stati comunicati nella prima serie di dati comunicati i dati relativi ai ruling preventivi e agli accordi preventivi emessi prima del 2017 (cfr. [figura 8](#)).

³⁷ Articolo 8 *bis*, paragrafo 4, della direttiva 2011/16/UE del Consiglio, modificata dalla direttiva 2015/2376/UE del Consiglio.

³⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale (2018/2121(INI)).

Figura 8 – Volume di informazioni scambiate a norma della DAC 3, 2013-2019



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dalla DG TAXUD.

I dati a norma della DAC 3 sono generalmente estremamente completi

76 Gli auditor della Corte hanno esaminato le informazioni richieste caricate dagli Stati membri nel registro e non hanno riscontrato problemi di rilievo riguardo alla completezza della banca dati. Tuttavia, la qualità dei dati era talvolta carente:

- gli Stati membri spesso non hanno indicato i nominativi dei singoli contribuenti, il che complica il raffronto dei dati nel paese destinatario;
- Secondo gli Stati membri visitati e la valutazione della DAC da parte della Commissione³⁹, la sintesi dei ruling caricati talvolta non era sufficientemente dettagliata da consentire una corretta comprensione delle informazioni sottostanti; per gli Stati membri era difficile stabilire quando richiedere ulteriori informazioni e, ove le richiedessero, dimostrare che erano necessarie per un accertamento fiscale.

³⁹ Valutazione della DAC, SWD(2019) 327 final.

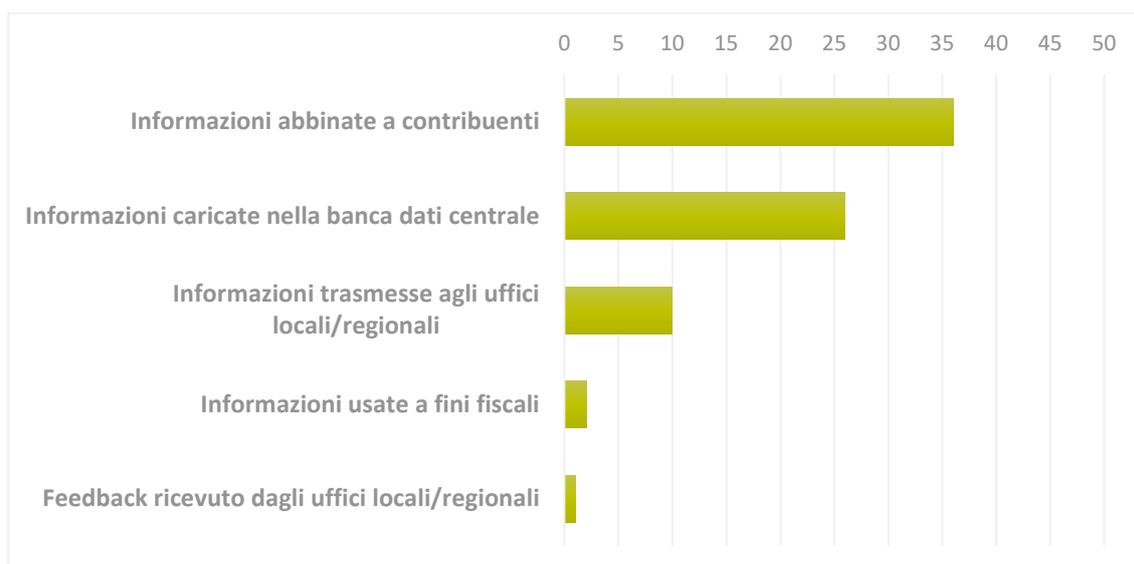
Uso minimo delle informazioni a norma della DAC 3

77 Nessuno degli Stati membri visitati ha eseguito sistematicamente analisi di rischio sulle informazioni contenute nel registro centrale dell'UE. Uno Stato membro aveva però analizzato le informazioni DAC 3 caricate nel 2017 e ne aveva selezionato alcune per ulteriori indagini. Sebbene lo Stato membro fosse in genere in grado di abbinare le informazioni ai contribuenti, non disponeva di alcuna procedura per analizzarle e utilizzarle nel follow-up fiscale.

78 In ciascuno degli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno selezionato un campione di 10 voci relative al periodo 2013-2018, per verificare in che modo gli Stati membri utilizzassero le informazioni contenute nel registro (cfr. [figura 9](#)). Delle 50 voci incluse nel campione, solo il 4 % è stato utilizzato:

- 36 sono state abbinate a contribuenti e 14 non sono state abbinate o non sono state utilizzate in alcun modo;
- delle 36 voci abbinate, 26 sono state caricate nelle banche dati centrali nazionali e 10 sono state inviate agli uffici locali delle imposte;
- solo due voci sono state utilizzate per il follow-up fiscale e in un solo caso un ufficio delle imposte locale ha inviato un feedback.

Figura 9 – Utilizzo delle 50 voci del campione relative a comunicazioni a norma dalla DAC 3 negli Stati membri



Fonte: Corte dei conti europea.

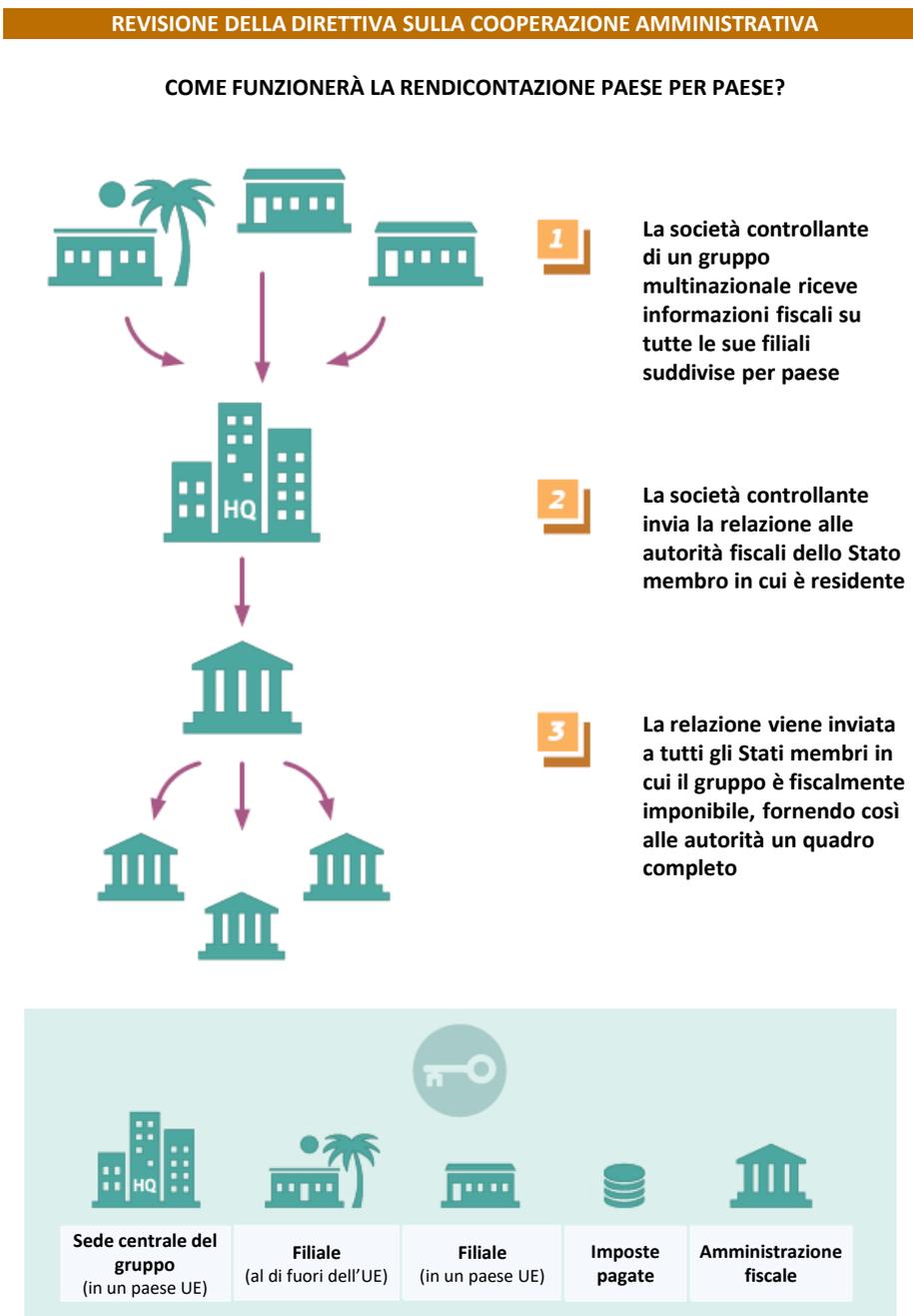
Uso minimo delle informazioni contenute nelle relazioni a norma della DAC 4

79 La DAC 4⁴⁰ ha introdotto la rendicontazione paese per paese (*figura 10*), un obbligo per i grandi gruppi multinazionali, a partire dall'esercizio fiscale 2016, di pubblicare informazioni essenziali, tra cui:

- informazioni essenziali su entrate e attività;
- dove sono realizzati gli utili;
- dove pagano le imposte (all'interno e all'esterno dell'UE);
- numero di addetti, ecc.

⁴⁰ Direttiva (UE) 2016/881 del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.

Figura 10 – Come funziona la rendicontazione paese per paese?



Fonte: Commissione europea, DG TAXUD.

Gli Stati membri non garantiscono che le informazioni DAC 4 siano complete

80 Gli Stati membri sono tenuti a raccogliere informazioni dalle società indicate nella DAC 4 su base annua. Gli Stati membri visitati disponevano di sistemi informatici a tal fine e avevano emanato orientamenti generali in materia di rendicontazione diretti alle imprese interessate.

81 Tutti e cinque gli Stati membri facevano affidamento sulla buona volontà delle società di adempiere ai loro obblighi di rendicontazione. Le autorità fiscali non verificavano a sufficienza se tutti i soggetti tenuti a presentare la propria relazione in un determinato anno lo avessero effettivamente fatto. Inoltre, quattro dei cinque Stati membri si limitavano a verificare la conformità a criteri tecnici stabiliti dall'OCSE e dalla Commissione. Solo uno eseguiva un'analisi di rischio aggiuntiva dei dati che scambiava con altri Stati membri.

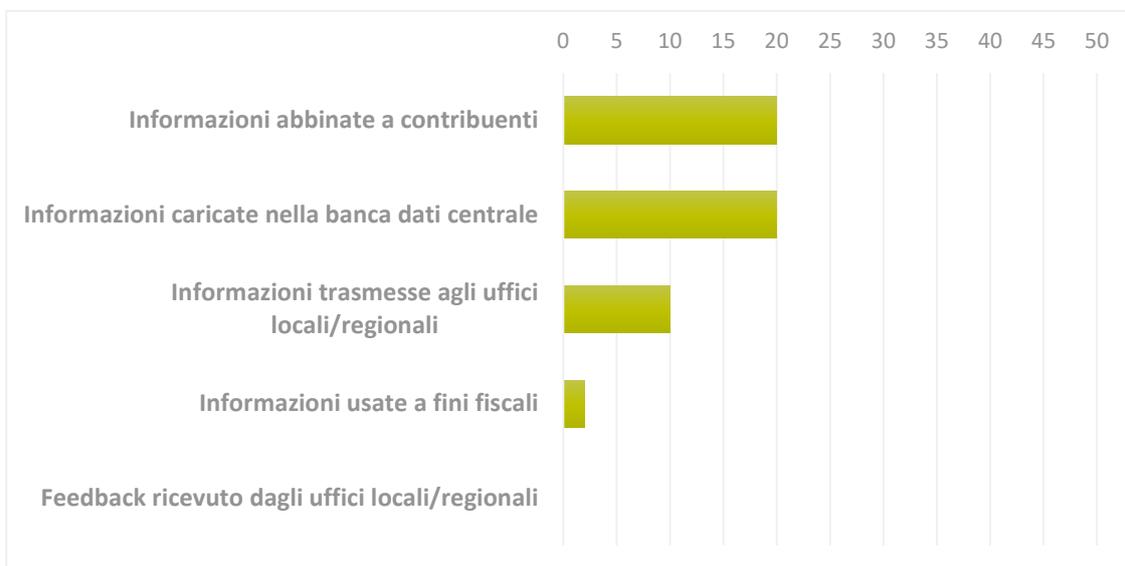
Le informazioni scambiate a norma della DAC 4 sono ampiamente sottoutilizzate

82 Gli Stati membri visitati hanno fatto un uso molto limitato delle informazioni ricevute a norma della DAC 4. Solo uno aveva istituito un sistema rigoroso di analisi basata sui rischi, che rappresenta una ottima pratica in questo campo. A seguito di tale analisi, le informazioni sono state trasmesse ai gruppi fiscali regionali, che le hanno utilizzate nelle loro procedure fiscali. Due degli altri Stati membri effettuavano un raffronto dei dati e avevano previsto un meccanismo di analisi di rischio, mentre gli ultimi due non utilizzavano le informazioni ricevute.

83 In ciascuno degli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno selezionato un campione di 10 relazioni paese per paese relative agli esercizi finanziari 2016-2017, per verificare come venivano utilizzate le informazioni (cfr. [figura 11](#)). Delle 50 relazioni incluse nel campione, solo il 4 % è stato utilizzato:

- 20 erano state abbinare ai contribuenti e 30 non erano state utilizzate affatto;
- le 20 relazioni per le quali era stata trovata una corrispondenza erano state caricate nelle banche dati centrali; 10 erano state oggetto di analisi basate sui rischi che non avevano rilevato rischi rilevanti;
- solo due relazioni erano state utilizzate per il follow-up fiscale e finora non era stato ricevuto alcun feedback in merito al loro utilizzo.

Figura 11 – Utilizzo delle 50 voci del campione relative a comunicazioni a norma dalla DAC 4 negli Stati membri



Fonte: Corte dei conti europea.

Gli scambi su richiesta, gli scambi spontanei e i controlli simultanei funzionano bene

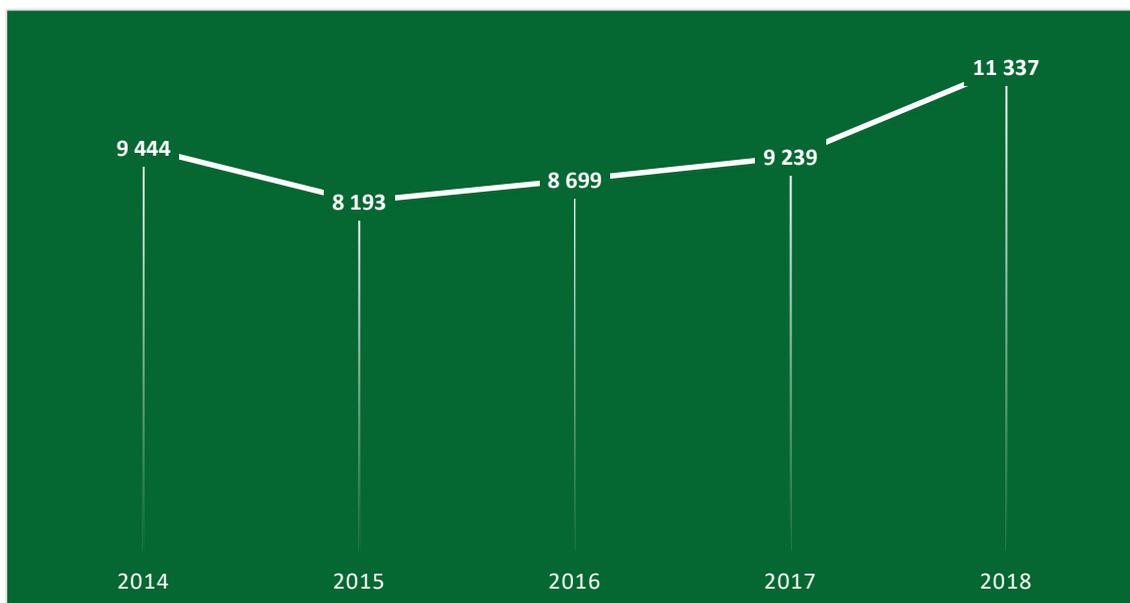
Gli scambi di informazioni su richiesta e gli scambi spontanei di informazioni funzionano abbastanza bene, nonostante i ritardi delle risposte e lo scarso feedback

84 Tutti gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte disponevano di sistemi ben funzionanti per lo scambio di informazioni su richiesta (EOIR)⁴¹ e per lo scambio spontaneo di informazioni (SEOI)⁴². In tutta l'UE, le procedure per l'EOIR e il SEOI sono in atto da diversi anni e sono utilizzate in modo coerente, con un aumento dei volumi su base annua costante per l'EOIR e esponenziale per il SEOI (cfr. [figura 12](#) e [figura 13](#)).

⁴¹ Articolo 5 della DAC.

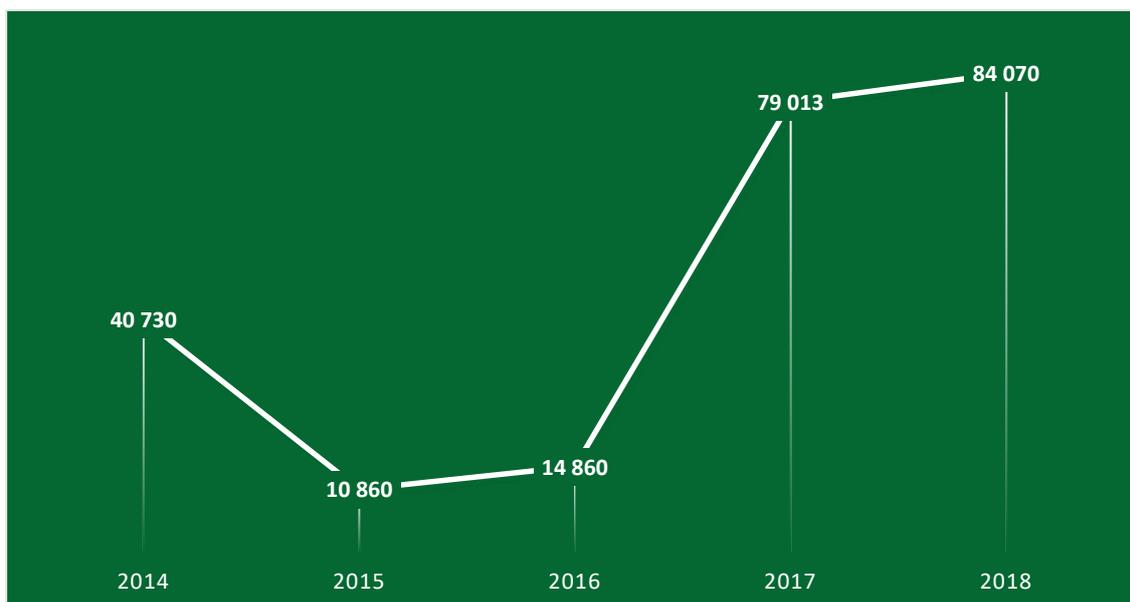
⁴² Articolo 9 della DAC.

Figura 12 – EOIR: numero di richieste di informazioni degli Stati membri



Fonte: statistiche della Commissione – Comitato per la cooperazione amministrativa in materia fiscale.

Figura 13 – SEOI: numero di scambi di informazioni



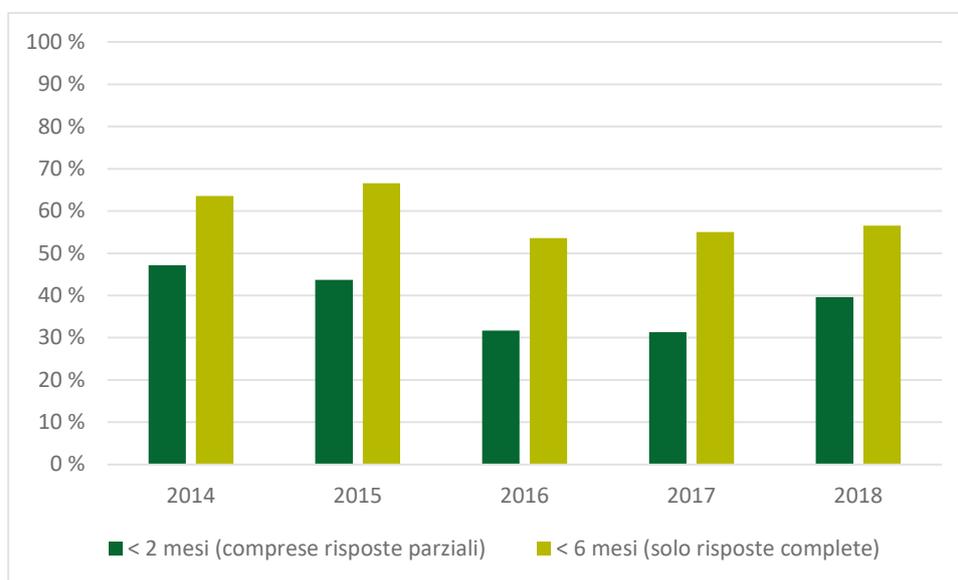
Fonte: statistiche della Commissione – Comitato per la cooperazione amministrativa in materia fiscale.

85 Negli Stati membri visitati, la maggior parte delle richieste di informazioni vengono presentate dagli uffici delle imposte locali o regionali e inviate per esame alle autorità fiscali nazionali. Le risposte sono inoltre dapprima verificate a livello centrale; lo Stato membro che le ha inviate potrebbe poi essere invitato a fornire ulteriori dettagli. Quando ricevono una richiesta di informazioni dall'estero, le autorità fiscali centrali rispondono direttamente, se le informazioni sono disponibili a livello centrale. Gli uffici regionali/locali delle imposte sono chiamati a trattare richieste più specifiche

o complesse. Gli scambi spontanei sono generalmente avviati quando un ufficio regionale delle imposte individua informazioni utili per la situazione fiscale in un altro Stato membro.

86 In base alle statistiche della Commissione per il periodo 2014-2018, in media il 59 % delle risposte alle richieste di informazioni è stato inviato entro il termine di sei mesi⁴³ (cfr. *figura 14*). Dall'audit espletato dalla Corte nei cinque Stati membri è emerso che i ritardi si sono in genere verificati quando le richieste erano complesse o non sufficientemente chiare.

Figura 14 – Percentuale di risposte a EOIR ricevute entro due e sei mesi



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di statistiche raccolte dalla Commissione, periodo 2014-2018.

Gli Stati membri trattano sistematicamente le informazioni provenienti da scambi su richiesta e scambi spontanei

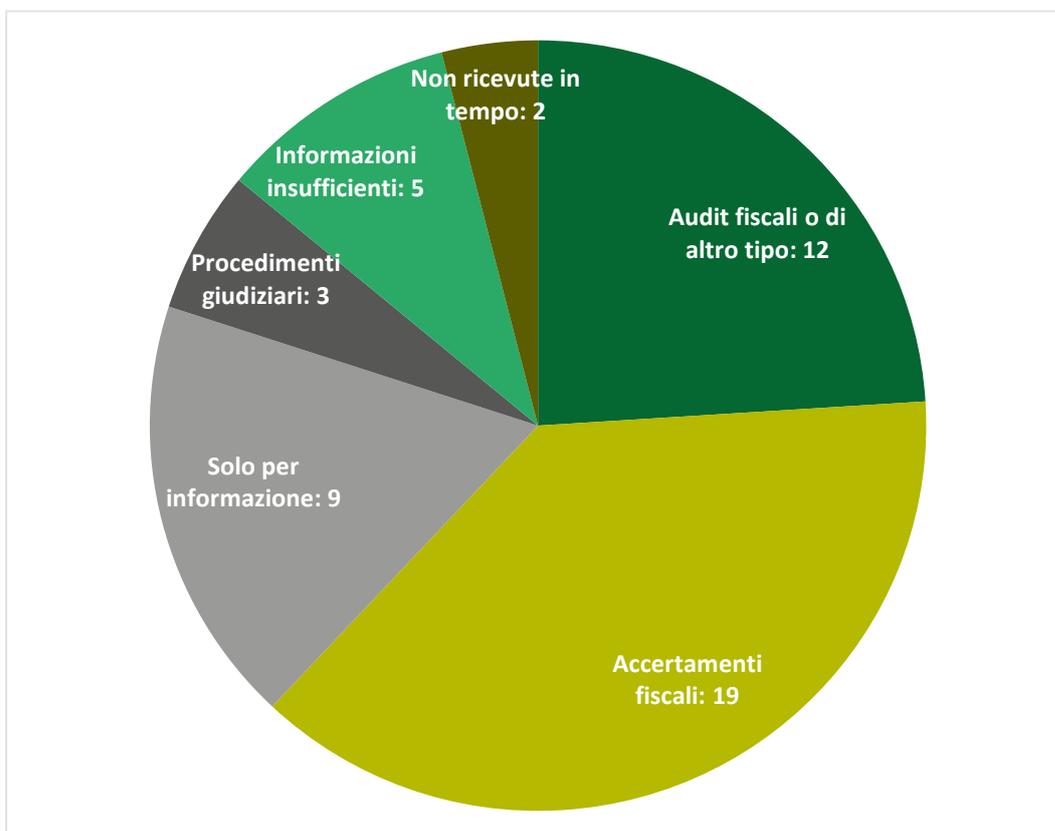
87 I cinque Stati membri visitati generalmente inviavano e monitoravano tutte le richieste e le risposte utilizzando un apposito sistema informatico. Con piccole differenze, i sistemi visionati registravano scadenze, feedback e dettagli degli uffici delle imposte. Le scadenze erano monitorate e, ove possibile, gli uffici delle imposte si adoperavano per rispondere entro i termini stabiliti.

88 In questi cinque Stati membri, la Corte ha esaminato 50 risposte ricevute da altri Stati membri in risposta a una richiesta EOIR. Nella maggior parte dei casi, le informazioni ricevute erano sufficientemente pertinenti e tempestive da essere utili agli uffici delle imposte che le avevano richieste e che le hanno utilizzate in vario modo

⁴³ Articolo 7 della DAC.

per confermare informazioni mancanti sui contribuenti, per audit o accertamenti fiscali o come elementi di prova in procedimenti giudiziari (cfr. [figura 15](#)).

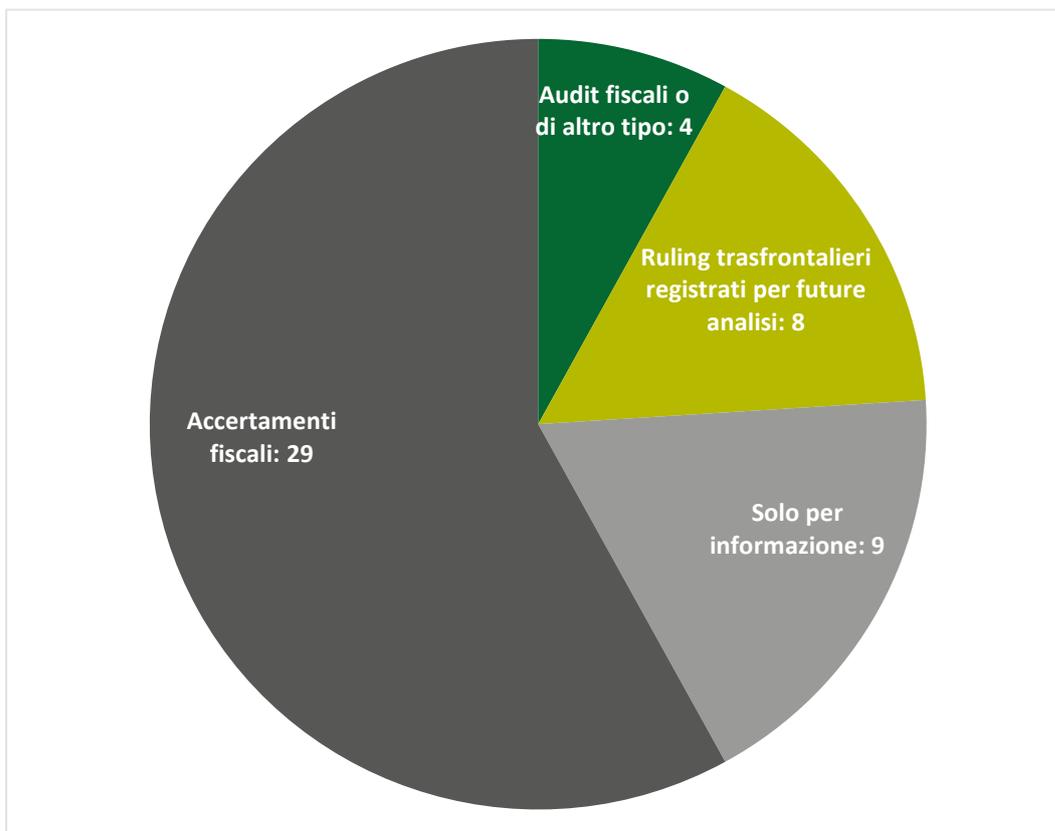
Figura 15 – Utilizzo delle risposte alle richieste EOIR in cinque Stati membri



Fonte: Corte dei conti europea.

89 Gli auditor della Corte hanno inoltre esaminato 50 voci relative a informazioni SEOI (cfr. [figura 16](#)). In tutti i casi, la Corte conclude che lo Stato membro che ha ricevuto le informazioni le ha esaminate per verificarne l'utilità e vi ha dato seguito.

Figura 16 – Utilizzo delle informazioni SEOI in cinque Stati membri



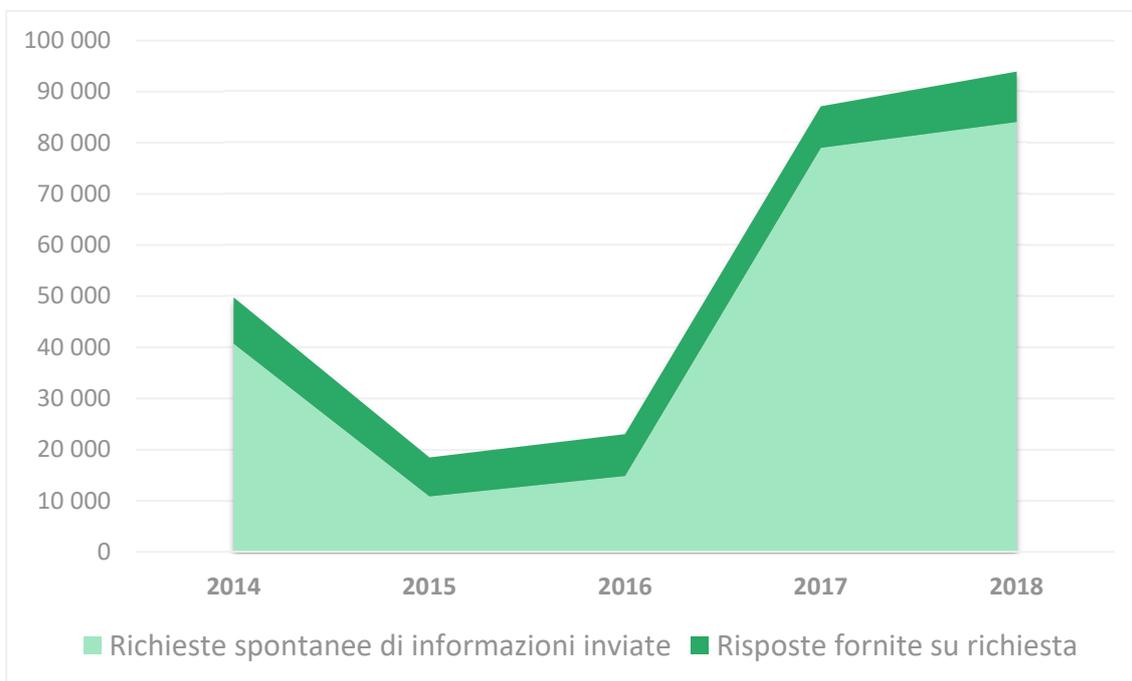
Fonte: Corte dei conti europea.

Il feedback sulla qualità delle informazioni non è sufficiente, dato il volume degli scambi di informazioni su richiesta e degli scambi spontanei

90 Il feedback è necessario soprattutto per valutare l'efficacia della DAC, oltre ad essere un modo per incentivare e mostrare riconoscenza nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni fiscali che svolgono un lavoro così importante per la raccolta di informazioni. Negli Stati membri visitati non esisteva alcun sistema di feedback che dimostrasse come e dove le informazioni sono più utili. Il feedback veniva fornito generalmente dagli uffici fiscali regionali solo se richiesto dallo Stato membro che aveva avviato lo scambio di informazioni e non sempre veniva fornito.

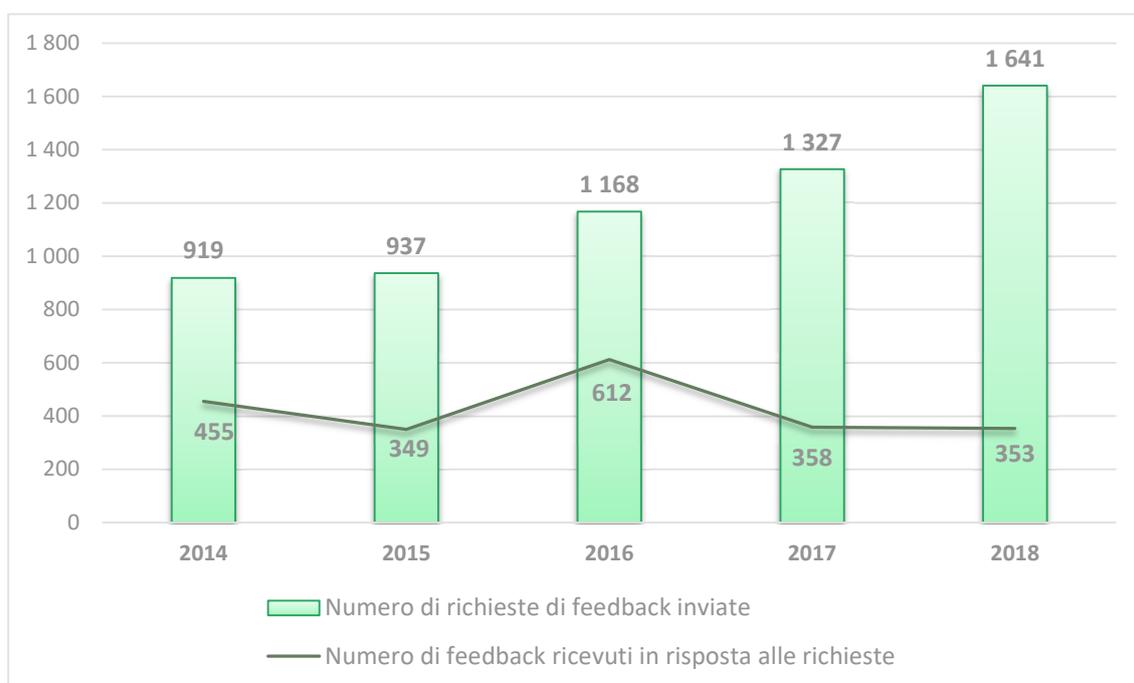
91 Rispetto al volume totale di informazioni scambiate (EOIR e SEOI), gli Stati membri raramente richiedono un feedback. Le [figure 17 e 18](#) evidenziano la crescente divergenza tra il numero di richieste di feedback e il feedback fornito. Per l'intero periodo, gli Stati membri che hanno inviato informazioni hanno chiesto un feedback solo nel 2,2 % di tutti gli scambi non automatici.

Figure 17 – Volume totale delle risposte a scambi di informazioni su richiesta e a scambi spontanei, 2014-2018



Fonte: statistiche della Commissione – Comitato per la cooperazione amministrativa in materia fiscale.

Figure 18 – Andamento del volume di feedback



Fonte: statistiche della Commissione – Comitato per la cooperazione amministrativa in materia fiscale.

Controlli simultanei: uno strumento efficace

92 I controlli simultanei coordinati da due o più Stati membri sui contribuenti di “interesse comune o complementare”⁴⁴ possono essere più efficaci dei controlli effettuati da un solo Stato membro.

93 Tra il 2014 e il 2018 gli Stati membri hanno avviato 660 controlli simultanei in relazione a audit nei settori dell'imposizione diretta e indiretta o dell'imposizione diretta in combinazione con l'IVA.

94 Gli auditor della Corte hanno esaminato cinque controlli simultanei avviati da ciascuno Stato membro visitato e cinque controlli ai quali ciascuno Stato membro aveva partecipato in altro modo (a meno che, per entrambe le tipologie, ne fossero stati eseguiti meno di cinque). In generale, i controlli sono stati molto efficaci in termini di:

- accertamenti tributari supplementari;
- scambio di buone pratiche nella valutazione delle strutture delle imprese;
- individuazione precoce di meccanismi di frode, prima che questi si possano espandere a più Stati membri.

95 Nel complesso, i controlli simultanei si sono rivelati uno strumento efficace. Anche gli Stati membri che avevano partecipato a pochissimi controlli li giudicavano un ottimo strumento per lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche.

Le informazioni necessarie per misurare la performance degli scambi non sono in gran parte disponibili

96 Le autorità fiscali devono disporre di stime chiare del mancato gettito fiscale imputabile all'elusione e all'evasione fiscali e adottare le opportune misure correttive. La Corte ha valutato le modalità con cui l'UE e gli Stati membri raccolgono informazioni sul volume di imposte non versate e sull'impatto della DAC.

⁴⁴ Articolo 12 della DAC.

Progetti occasionali hanno stimato il mancato gettito dovuto all’elusione e all’evasione fiscali, ma manca un quadro comune dell’UE per il monitoraggio della performance

97 Nel 2018 la Commissione e 15 Stati membri hanno realizzato uno studio sul mancato gettito fiscale dall’imposta sulle società⁴⁵. Nel 2019 la Commissione ha inoltre realizzato uno studio sull’evasione fiscale da parte delle persone fisiche⁴⁶, incentrato sulla ricchezza offshore (si stima che i contribuenti UE detengano 1 500 miliardi di euro off-shore) e sulle relative perdite di gettito fiscale (stimate in media a 46 miliardi di euro all’anno). Entrambi questi studi indicano l’importanza della DAC nella lotta contro l’elusione e l’evasione fiscali. Attualmente, però, non si prevede di stimare il divario fiscale utilizzando i dati disponibili risultanti dagli scambi di informazioni a norma della DAC (compresi i dati sul trasferimento degli utili da parte delle imprese multinazionali).

98 Un quadro comune per il monitoraggio dei risultati è fondamentale per conseguire i tre obiettivi della DAC (paragrafo **11**), in quanto permetterebbe alle autorità fiscali di conoscere meglio quali sono i settori maggiormente colpiti dall’evasione e dall’elusione fiscali e consentirebbe loro di assegnare le risorse necessarie. Ciononostante, non esiste un insieme unico di indicatori di performance utilizzato in tutta l’UE per misurare l’efficacia dello scambio di informazioni nel settore della fiscalità.

99 Nessun gruppo di progetto nel quadro di Fiscalis né altre azioni hanno ancora affrontato la questione del monitoraggio della performance. Nel 2019 la Commissione e gli Stati membri hanno deciso di avviare un progetto di questo tipo e hanno tenuto diverse riunioni nel corso del 2020; tuttavia, a causa della crisi per la COVID-19, al momento dell’audit della Corte non erano disponibili risultati.

100 Nella valutazione del 2019 della DAC⁴⁷, la Commissione ha riconosciuto che la sua conoscenza generale dei costi e dei benefici dello scambio di informazioni fiscali era incompleta, in quanto basata esclusivamente su indagini, autovalutazioni e ipotesi, senza un approccio comune tra gli Stati membri. Ad esempio, il Belgio e la Finlandia avevano valutato la base imponibile per le imposte supplementari DAC 1 per diversi

⁴⁵ *The Concept of Tax Gaps – Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies*, Fiscalis Tax Gap Project Group (FPG/041).

⁴⁶ DG TAXUD: “*Estimating International Tax Evasion by Individuals*”, Taxation Paper No 76-2019.

⁴⁷ “*Evaluation of Council Directive 2011/16/EU*”.

anni di riferimento e la stima del gettito fiscale aggiuntivo derivante da scambi non-automatici nel periodo 2014-2017 era limitata a soli sei Stati membri.

Negli Stati membri mancano anche quadri di riferimento efficaci in materia di performance

101 Nessuno degli Stati membri visitati disponeva di un quadro generale in materia di performance. La Corte ha inoltre riscontrato che uno Stato membro non utilizzava indicatori di performance e che gli altri quattro adottavano metodi diversi per misurare l'impatto dello scambio di informazioni, ossia:

- o uso di dati statistici molto limitati e valutazioni specifiche sul gettito fiscale supplementare;
- o stima del potenziale gettito fiscale supplementare mediante l'invio di lettere ai contribuenti riguardo alle informazioni ricevute a norma delle DAC 1 e DAC 2;
- o utilizzo di dati statistici in uno studio del divario fiscale relativo alle imprese e alle persone fisiche, con valutazione dei rischi per settore e regione;
- o stima del gettito fiscale supplementare sulla base del feedback relativo all'uso delle informazioni fiscali. Gli auditor della Corte non sono stati in grado di verificare se i dati su cui si basavano le stime fossero completi.

102 Solo in uno dei cinque Stati membri visitati, vi erano elementi indicanti che gli uffici tributari locali raccoglievano e comunicavano sistematicamente i dati sull'uso delle informazioni ricevute, in modo che le autorità nazionali potessero produrre stime approssimative. Tutti gli altri Stati membri non avevano predisposto un sistema di feedback automatico tra gli uffici locali/regionali e le autorità centrali.

103 Due dei cinque Stati membri disponevano di indicatori di efficienza (concernenti, ad esempio, i dati scambiati, abbinati e precompilati nei moduli fiscali); uno non aveva alcun indicatore. Uno Stato membro aveva preparato statistiche aggregate sugli importi relativi agli accertamenti fiscali, sugli interessi di mora e sulle misure di follow-up.

104 Tre Stati membri non avevano calcolato i costi di attuazione della DAC; uno aveva preparato una stima dei costi poco prima dell'audit della Corte e un altro l'aveva elaborata durante l'audit. Uno Stato membro aveva raccolto dati sul gettito fiscale supplementare ottenuto grazie agli scambi a norma delle DAC 1 e DAC 2, ma non aveva raccolto sistematicamente informazioni sui benefici.

Conclusioni e raccomandazioni

105 La conclusione generale raggiunta dalla Corte è che il sistema per lo scambio di informazioni fiscali è ben consolidato, ma occorre fare di più per quanto riguarda il monitoraggio, la garanzia della qualità dei dati e l'utilizzo delle informazioni ricevute.

106 La conclusione principale sull'operato della Commissione è che questa ha istituito un quadro adeguato per lo scambio di informazioni fiscali, ma non è proattiva nel monitorare l'impatto dell'attuazione della normativa, nel fornire orientamenti o nel misurare gli effetti e l'impatto del sistema.

107 Sulla base di quanto rilevato nei cinque Stati membri visitati, la Corte ha concluso che le informazioni scambiate erano di qualità limitata ed erano sottoutilizzate. Inoltre, poco era stato fatto per monitorare l'efficacia del sistema. Le raccomandazioni che seguono sono rivolte a cinque Stati membri (Cipro, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Spagna), ma possono applicarsi anche agli altri.

108 La Commissione ha predisposto un quadro normativo chiaro e trasparente per il sistema di scambio di informazioni fiscali (cfr. paragrafi [23-28](#)). Tuttavia, talune forme di reddito di contribuenti non fiscalmente residenti possono ancora sfuggire all'imposizione fiscale nello Stato membro di residenza. Si tratta di categorie di reddito che non sono oggetto della rendicontazione obbligatoria a norma della DAC (cfr. paragrafi [29-33](#)).

Raccomandazione 1 – Migliorare la copertura del quadro legislativo dell'UE

Ai fini di una adeguata tassazione di tutte le categorie di reddito, la Commissione dovrebbe presentare proposte legislative volte a:

- a) rendere obbligatoria la comunicazione, da parte degli Stati membri, di tutte le categorie di reddito individuate dalla DAC 1;
- b) estendere l'ambito di applicazione dello scambio obbligatorio di informazioni alle criptovalute, al reddito da dividendi su conti non di custodia e ai ruling fiscali preventivi transfrontalieri emessi per le persone fisiche.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022

109 La Commissione monitora il recepimento delle direttive DAC negli Stati membri e adotta tutte le misure necessarie per garantire il rispetto dei termini di attuazione. Tuttavia, il suo ruolo di monitoraggio non include l'adozione di azioni dirette ed efficaci per porre rimedio alla scarsa qualità dei dati scambiati tra Stati membri, le visite negli Stati membri, né l'efficacia delle sanzioni imposte dagli Stati membri in caso di violazione delle disposizioni in materia di comunicazione della DAC (cfr. paragrafi **34-38**).

110 Fiscalis 2020 sta funzionando bene e fornisce agli Stati membri forum per lo scambio di buone pratiche. Il programma finanzia inoltre numerosi controlli simultanei, che aiutano gli Stati membri a coordinare gli accertamenti fiscali (cfr. paragrafi **39-41**). La Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti per l'attuazione delle DAC 1 e DAC 2. Tuttavia, finora non ha emanato orientamenti riguardanti le direttive successive e ne ha emanati pochi riguardo all'analisi di rischio e all'utilizzo delle informazioni ricevute (cfr. paragrafi **42-44**).

Raccomandazione 2 – Sviluppare il monitoraggio e elaborare ulteriori orientamenti

La Commissione dovrebbe:

- a) adottare azioni dirette ed efficaci per porre rimedio alla scarsa qualità dei dati scambiati tra gli Stati membri, come indicato nella valutazione della DAC del 2018;
- b) estendere le proprie attività di monitoraggio, includendo azioni che vanno al di là del recepimento della normativa DAC, come le visite in loco negli Stati membri e le sanzioni;
- c) elaborare ulteriori orientamenti per gli Stati membri sull'attuazione della normativa DAC, sull'analisi basata sui rischi e sull'utilizzo delle informazioni fiscali ricevute.

Termine di attuazione: entro la fine del 2023

111 Raramente gli Stati membri effettuano controlli di qualità sui dati scambiati a norma della DAC 1 prima di inviarli ad altri Stati membri. In particolare, raramente collegano tali informazioni ad un NIF rilasciato dal paese di residenza del contribuente. Inoltre, vi sono notevoli differenze per quanto riguarda il numero di categorie di informazioni scambiate da ciascuno Stato membro (cfr. paragrafi **45-50**).

112 Le autorità fiscali nazionali effettuano pochi controlli sulla qualità dei dati DAC 2 comunicati dagli istituti finanziari, per cui tali dati sono incompleti e possono essere imprecisi. Vi è inoltre il rischio che le sanzioni applicate dagli Stati membri in caso di comunicazione non corretta o incompleta non siano sufficientemente dissuasive e non inducano a rispettare appieno l'obbligo di comunicazione di cui alla DAC 2 (cfr. paragrafi [51-55](#)).

113 Il feedback annuale fornito dagli Stati membri sui dati ricevuti è limitato ai tassi di corrispondenza ottenuti con i dati delle banche dati nazionali e raramente riguarda aspetti relativi alla qualità dei dati (cfr. paragrafo [56](#)).

Raccomandazione 3 – Migliorare la qualità e la completezza dei dati scambiati a norma delle DAC 1 e DAC 2

Per trarre il massimo beneficio dalle informazioni fiscali raccolte e scambiate, gli Stati membri dovrebbero:

- a) fornire informazioni su tutte le categorie di reddito indicate nella DAC 1;
- b) istituire e applicare procedure per l'audit delle istituzioni tenute alla comunicazione a norma della DAC 2;
- c) istituire un sistema di controlli della qualità e della completezza dei dati DAC 1 e DAC 2;
- d) includere valutazioni qualitative nel feedback bilaterale annuale fornito riguardo alle informazioni ricevute.

Termine di attuazione: entro la fine del 2023

114 La varietà dei sistemi utilizzati dagli Stati membri per abbinare le informazioni produce risultati diversi (alcuni sono più efficaci di altri). Nella maggior parte dei casi, l'abbinamento dei dati ricevuti con le informazioni sui contribuenti è ostacolato dalla scarsa qualità e dall'incompletezza dei dati. Attualmente, i dati privi di corrispondenza non sono utilizzati per ulteriori analisi (cfr. paragrafi [57-63](#)).

115 Benché sia fondamentale eseguire un'analisi strutturata dei dati ricevuti in base al rischio per poter tassare efficacemente le relative entrate, gli Stati membri non hanno in genere applicato procedure standard uniformi di analisi di rischio. Inoltre, la grande maggioranza delle informazioni fiscali raccolte e scambiate in virtù delle DAC 1

e DAC 2 è utilizzata solo in misura limitata per aumentare gli accertamenti fiscali aggiuntivi (cfr. paragrafi [64-71](#)).

116 Gli Stati membri caricano i dati obbligatori in base alla DAC 3 nel registro centrale dell'UE, ma le norme escludono esplicitamente da tale obbligo i dati relativi ai ruling preventivi transfrontalieri emessi per le persone fisiche. Le informazioni sono talvolta di scarsa qualità (nomi dei contribuenti mancanti, sintesi eccessivamente superficiali dei ruling) (cfr. paragrafi [72-76](#)). Nessuno degli Stati membri visitati dispone di procedure sistematiche per l'analisi di rischio sui dati DAC 3, né per l'uso delle informazioni contenute nel registro di cui alla DAC 3 (cfr. paragrafi [77-78](#)).

117 Gli Stati membri generalmente non assicurano che tutte le società tenute a presentare comunicazioni a norma della DAC 4 adempiano a tale obbligo, ma preferiscono fare affidamento sulla buona volontà delle entità in questione (cfr. paragrafi [79-81](#)). Inoltre, pochissime informazioni previste dalla DAC 4 sono utilizzate per un follow-up fiscale (cfr. paragrafi [82-83](#)).

Raccomandazione 4 – Utilizzare meglio le informazioni ricevute

Gli Stati membri dovrebbero utilizzare il più possibile tutte le informazioni ricevute. A tal fine, essi dovrebbero in particolare:

- a) introdurre procedure per l'analisi sistematica delle informazioni ricevute da altri Stati membri in base al rischio;
- b) effettuare un'ulteriore analisi dei dati ricevuti a norma delle DAC 1 e DAC 2 per i quali non è stata trovata alcuna corrispondenza, per abbinarli ai contribuenti corrispondenti e utilizzare le informazioni così ottenute per accertamenti fiscali;
- c) includere dati chiari e sintesi complete relative ai ruling transfrontalieri e agli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento caricati nel registro centrale dell'UE;
- d) introdurre procedure per garantire che i dati comunicati a norma della DAC 4 siano completi e di qualità sufficiente.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022

118 Gli Stati membri visitati hanno adottato dispositivi efficaci per lo scambio di informazioni su richiesta e per gli scambi spontanei di informazioni. Nonostante un aumento esponenziale del numero di richieste presentate durante il periodo oggetto dell'audit, gli Stati membri sono stati in grado di rispettare le scadenze e la maggior parte dei ritardi può essere attribuita alla complessità delle richieste. Tuttavia, è molto raro che gli Stati membri forniscano un feedback (cfr. paragrafi [84-91](#)).

119 I controlli simultanei sono uno strumento potente e altamente apprezzato, che gli Stati membri utilizzano spesso per valutare la tassazione delle operazioni transfrontaliere. Sono sempre più frequenti e sono finanziati da Fiscalis 2020 (cfr. paragrafi [92-95](#)).

120 Sebbene sia la Commissione che gli Stati membri abbiano eseguito studi sporadici sul divario fiscale dovuto all'evasione e all'elusione fiscali da parte di privati, non vi sono progetti per stimare tale divario sulla base delle informazioni scambiate nell'ambito della DAC (cfr. paragrafi [96](#) e [97](#)). Non esiste un quadro comune per monitorare l'impatto del sistema per lo scambio di informazioni, sebbene alcuni Stati membri abbiano eseguito valutazioni dei benefici che esso apporta, senza però raggiungere conclusioni al riguardo. Inoltre, mancavano in gran parte i dispositivi per fornire un feedback uniforme dal livello regionale a quello centrale, che consentissero un'analisi adeguata dei benefici che comporta ricevere informazioni dall'estero (cfr. paragrafi [98-104](#)).

Raccomandazione 5 – Monitorare l'impatto degli scambi di informazioni

La Commissione dovrebbe istituire, insieme agli Stati membri, un quadro comune affidabile che misuri i benefici del sistema di scambio di informazioni fiscali.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo l'8 dicembre 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Approccio di audit della Corte a livello della Commissione

L'audit della Corte presso la Commissione si è svolto in due fasi: una fase preparatoria e il controllo sul campo.

Durante la fase preparatoria, è stata effettuata una visita di audit presso la DG Fiscalità e unione doganale allo scopo di raccogliere informazioni e dati potenzialmente utili per le attività di audit sul campo negli Stati membri e per confrontare la normativa UE e le migliori pratiche internazionali. Sono state effettuate visite per la raccolta di informazioni presso le autorità fiscali rumene (ANAF) e l'amministrazione fiscale lussemburghese e sono state analizzate tutte le relazioni disponibili elaborate dalle istituzioni superiori di controllo (ISC).

Gli auditor hanno discusso la metodologia di audit con la Commissione (i quesiti, i criteri e i principi di audit). La DG TAXUD ha concesso loro l'accesso ai gruppi competenti in materia di cooperazione amministrativa nell'ambito della fiscalità diretta nei sistemi della Commissione. Infine, hanno esaminato le informazioni relative alla performance, come i piani di gestione e le relazioni annuali di attività della DG TAXUD.

Nell'ambito del lavoro di audit sul campo, la Corte ha analizzato le risposte e le informazioni ricevute attraverso un questionario generale inviato alla Commissione. Il questionario, che la DG TAXUD ha compilato fornendo contestualmente i relativi elementi probatori, esaminava in particolare in che misura la Commissione avesse sviluppato un solido quadro per lo scambio di informazioni fiscali nell'UE e riguardava quattro settori chiave: i) il monitoraggio del processo legislativo e la sua attuazione; ii) gli orientamenti forniti agli Stati membri; iii) la misurazione della performance del sistema di scambio di informazioni fiscali e iv) i forum e gli orientamenti previsti per lo scambio delle migliori pratiche.

Inoltre, gli auditor hanno inviato un questionario supplementare per chiarire alcune questioni in sospeso e hanno organizzato videoconferenze con la DG TAXUD per discutere le constatazioni preliminari e la bozza di conclusioni e raccomandazioni.

Allegato II – Approccio di audit della Corte negli Stati membri

L'audit della Corte negli Stati membri si è svolto in due fasi: una fase preparatoria e il controllo sul campo.

- a) Durante la fase preparatoria, la Corte ha svolto le seguenti azioni:
 - o lavori preliminari presso la Commissione (DG TAXUD) e esame documentale, al fine di raccogliere informazioni e dati che avrebbero potuto essere utili per l'attività di audit sul campo negli Stati membri e per confrontare la legislazione dell'UE con le migliori pratiche internazionali;
 - o analisi documentale della normativa applicabile, di relazioni, altri documenti e analisi dei dati e delle statistiche pertinenti forniti dalla Commissione e dagli Stati membri;
 - o discussioni con l'Istituzione superiore di controllo belga in merito a un audit sullo scambio automatizzato di informazioni fiscali eseguito per l'amministrazione fiscale belga;
 - o una visita presso le autorità fiscali rumene finalizzata all'acquisizione di conoscenze, durante la quale sono stati discussi gli aspetti pratici e le difficoltà del sistema.
- b) Sono stati selezionati cinque Stati membri: Cipro, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Spagna. La selezione degli Stati membri era basata sui seguenti criteri di rischio:
 - o percentuale di risposte ricevute per gli scambi di informazioni rispetto alle richieste inviate ad altri Stati membri;
 - o numero di categorie di informazioni scambiate da ciascuno Stato membro per la DAC 1;
 - o numero di messaggi di informazione ricevuti da ciascuno Stato membro per la DAC 2;
 - o numero di ruling fiscali preventivi transfrontalieri e di accordi preventivi sui prezzi di trasferimento caricati nella banca dati centrale ai fini della DAC 3.
- c) Seconda fase: attività di audit sul campo negli Stati membri selezionati, durante la quale gli auditor della Corte si sono concentrati sull'impostazione e sull'attuazione del sistema di scambio di informazioni fiscali, in particolare sulle modalità con cui gli Stati membri si scambiano le informazioni e utilizzano le informazioni ricevute.

La Corte ha inviato un questionario agli Stati membri selezionati per ottenere informazioni su come gli Stati membri procedevano allo scambio di informazioni e sapere se utilizzavano al meglio le informazioni ricevute al fine di consentire una tassazione equa. Durante la visita in loco, gli auditor della Corte hanno discusso con il personale delle amministrazioni fiscali le risposte fornite al questionario sullo scambio di informazioni fiscali, sulla cooperazione amministrativa, su audit e controlli.

Anteriormente alla visita in loco, gli auditor hanno estratto un campione di informazioni ricevute e trasmesse dagli Stati membri e hanno poi sottoposto a controllo in loco:

- i) 15 messaggi ricevuti a norma della DAC 1;
- ii) 15 messaggi ricevuti a norma della DAC 2;
- iii) 10 scambi di informazioni in risposta alle richieste ricevute da altri Stati membri e 10 risposte inviate dallo Stato membro visitato;
- iv) 10 scambi spontanei di informazioni ricevuti da altri Stati membri;
- v) 10 ruling preventivi transfrontalieri ricevuti;
- vi) 10 relazioni paese per paese ricevute;
- vii) cinque controlli simultanei sulle imposte dirette avviati dallo Stato membro visitato (se ne erano disponibili meno di cinque, sono stati selezionati tutti) e cinque controlli simultanei ai quali hanno partecipato gli Stati membri visitati.

Allegato III – Cronologia delle DAC, con le modifiche legislative e i regolamenti di esecuzione attuali

Quadro normativo DAC

- **DAC 1:** il 15 febbraio 2011, il Consiglio “Economia e finanza” (ECOFIN) ha adottato la direttiva 2011/16/UE del Consiglio, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE del Consiglio. La direttiva è entrata in vigore l’11 marzo 2011, data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, ma è diventata vincolante per gli Stati membri il 1° gennaio 2013 (ad eccezione delle norme sullo scambio automatico di informazioni fiscali, che sono divenute vincolanti il 1° gennaio 2015).
- **DAC 2:** il 9 dicembre 2014, il Consiglio ECOFIN ha adottato la direttiva 2014/107/UE recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni sui conti finanziari. La direttiva è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 16 dicembre 2014 ed è entrata in vigore 20 giorni dopo; i primi scambi sono diventati obbligatori il 30 settembre 2017.
- **DAC 3:** l’8 dicembre 2015 il Consiglio ECOFIN ha adottato la direttiva (UE) 2015/2376 del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di ruling e di accordi preventivi sui prezzi di trasferimento nel settore fiscale. La direttiva è entrata in vigore il 18 dicembre 2015, data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale; i primi scambi sono diventati obbligatori il 30 settembre 2017.
- **DAC 4:** il 25 maggio 2016 il Consiglio ECOFIN ha adottato la direttiva (UE) 2016/881 del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda scambio automatico obbligatorio di informazioni in materia di rendicontazione paese per paese nel settore fiscale. La direttiva è entrata in vigore il 30 giugno 2016, data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale; i primi scambi sono diventati obbligatori il 30 giugno 2018.
- **DAC 5:** il 6 dicembre 2016 il Consiglio ECOFIN ha adottato la direttiva (UE) 2016/2258 del Consiglio che modifica la direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda l’accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio. La direttiva è entrata in vigore alla data della sua adozione.

- **DAC 6:** il 25 maggio 2018 il Consiglio ECOFIN ha adottato la direttiva (UE) 2018/822 del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica. La direttiva è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 5 giugno 2018 ed è entrata in vigore 20 giorni dopo; i primi scambi sono diventati obbligatori il 31 ottobre 2020.

Regolamenti di esecuzione della DAC

- Il 6 dicembre 2012 la Commissione europea ha adottato il **regolamento di esecuzione (UE) n. 1156/2012**. Questo regolamento riporta i formulari da utilizzare per gli scambi di informazioni su richiesta e spontanei, per le richieste di notifica e di riscontro; è entrato in vigore il 10 dicembre 2012 e si applica a decorrere dal 1° gennaio 2013.
- Il 15 dicembre 2014, la Commissione ha adottato il **regolamento di esecuzione (UE) n. 1353/2014 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 1156/2012**. Il regolamento riguarda il formato elettronico da utilizzare per lo scambio automatico obbligatorio di informazioni. È entrato in vigore il 22 dicembre 2014 e si applica a decorrere dal 1° gennaio 2015.
- Il 15 dicembre 2015 la Commissione ha adottato il **regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/2378** recante talune modalità di applicazione della direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale. Ha sostituito il regolamento di esecuzione (UE) n. 1156/2012, introducendo nuove disposizioni relative al formato elettronico da utilizzare per lo scambio automatico di informazioni sui conti finanziari. È entrato in vigore il 21 dicembre 2015 e si applica a decorrere dal 1° gennaio 2016.
- Il 9 novembre 2016 la Commissione ha adottato il **regolamento di esecuzione (UE) 2016/1963 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/2378** per quanto riguarda i formulari tipo e il regime linguistico da utilizzare in relazione alle direttive (UE) 2015/2376 e (UE) 2016/881 del Consiglio. È entrato in vigore il 1° dicembre 2016 e si applica a decorrere dal 1° gennaio 2017, con alcune disposizioni applicabili solo dal 5 giugno 2017.
- Il 22 gennaio 2018 la Commissione ha adottato il **regolamento di esecuzione (UE) 2018/99 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2015/2378** per quanto riguarda la forma e le modalità di comunicazione della valutazione annuale dell'efficacia dello scambio automatico di informazioni e l'elenco dei dati statistici che gli Stati membri devono fornire ai fini della valutazione della direttiva 2011/16/UE del Consiglio. Il regolamento è entrato in vigore il 12 febbraio 2018.

- o Il 28 marzo 2019 la Commissione ha adottato il **regolamento di esecuzione (UE) 2019/532 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2015/2378** per quanto riguarda i formulari tipo, incluso il regime linguistico, per lo scambio automatico obbligatorio di informazioni sui meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica. È entrato in vigore il 18 aprile 2019 e si applica a decorrere dal 1° luglio 2020.

Allegato IV – Confronto tra il quadro DAC 2 e il quadro OCSE

Elemento	Standard globale	DAC 2
Protezione dei dati	Disposizioni generali ad alto livello	Norme dettagliate di attuazione del quadro dell'UE in materia di protezione dei dati
Struttura	Viene firmato solo l'accordo tra le autorità competenti (CAA), lo standard comune di comunicazione di informazioni (CRS) è attuato a livello nazionale.	Solo alcuni elementi del CAA sono inclusi; il resto è già parte della DAC 1. Il CRS figura nell'allegato I, elementi importanti dei Commenti sono nell'allegato II (cambiamento delle circostanze; autocertificazione per i nuovi conti di entità; residenza di un'istituzione finanziaria; conto intrattenuto; trust che sono entità non finanziarie passive; indirizzo della sede principale dell'entità). La terminologia è adattata per rispecchiare il contesto multilaterale dei due allegati (ad esempio, "Stati membri" anziché "giurisdizione").
Sezione I(D) del CRS	Include uno scenario al punto ii) in cui il diritto nazionale della giurisdizione tenuta alla comunicazione non richiede la raccolta dei NIF da essa emessi.	Tenuto conto dei rispettivi ordinamenti giuridici, nessuno degli Stati membri ha ritenuto che si trattasse di una situazione ad essi applicabile.
Sezione I(E) del CRS	Una delle condizioni relative alla comunicazione del luogo di nascita prevede che il luogo di nascita non debba essere comunicato a meno che l'istituzione finanziaria tenuta alla comunicazione non sia, in virtù della normativa nazionale, altrimenti tenuta a richiederlo e a comunicarlo e se il luogo di nascita figura nei dati conservati dall'istituzione finanziaria tenuta alla comunicazione che possono essere oggetto di ricerche per via elettronica.	La condizione per la comunicazione del luogo di nascita è stata estesa per includere i casi in cui l'istituzione finanziaria tenuta alla comunicazione debba o abbia dovuto ottenerlo e comunicarlo conformemente a uno strumento giuridico dell'Unione in vigore o che era in vigore il giorno prima dell'entrata in vigore della direttiva. Ciò al fine di garantire che la comunicazione del luogo di

Elemento	Standard globale	DAC 2
		nascita sia mantenuto anche dopo eventuali abrogazioni della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio.
Sezione I(F) del CRS	Graduale introduzione per i proventi lordi (ispirata alla FATCA- <i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>).	Nessuna graduale introduzione per i proventi lordi (una volta trascorsi i termini previsti per gli Stati membri che hanno scelto di adottarla in anticipo)
Sezione III(A) del CRS	Esenzione per le assicurazioni laddove la legge (norma ulteriormente allentata nei Commenti) vieti esplicitamente all'istituzione finanziaria tenuta alla comunicazione di vendere tali contratti a residenti di una giurisdizione tenuta alla comunicazione.	Tale esenzione non è applicabile nell'UE dato che il quadro normativo non soddisfa le condizioni del CRS e dei Commenti.
Sezione VII(B) Sezione VIII(C)(9) Sezione VIII(E)(4) Sezione VIII(E)(6) del CRS	I Commenti relativi a tali paragrafi contengono disposizioni alternative per: — contratti di assicurazione di gruppo per il quale è misurabile un valore maturato o contratti di rendita di gruppo — nuovi conti di clienti preesistenti — entità collegata — sistema standardizzato di codificazione industriale	Ai fini del corretto funzionamento, le quattro parti del Commento che forniscono "norme alternative" per le istituzioni finanziarie sono incluse nell'allegato I.
Sezione VIII(B)(1)(c) Sezione VIII del CRS	Gli elenchi delle istituzioni finanziarie non tenute alla comunicazione e quelli dei conti esclusi sono definiti dal diritto nazionale.	Gli elenchi delle istituzioni finanziarie non tenute alla comunicazione e quelli dei conti esclusi sono definiti dal diritto nazionale; gli Stati membri comunicano alla Commissione gli elenchi (e le eventuali modifiche) e la Commissione li pubblica nella Gazzetta ufficiale.

Elemento	Standard globale	DAC 2
Sezione VIII(D)(5) del CRS	Per “Giurisdizione partecipante” si intende una giurisdizione i) con cui è stato concluso un accordo in base al quale tale giurisdizione fornirà le informazioni di cui alla Sezione I, e ii) che figura in un elenco pubblicato.	Per “Giurisdizione partecipante” si intende qualsiasi altro Stato membro e qualsiasi altra giurisdizione con cui l’Unione ha concluso un accordo in base al quale tale giurisdizione fornirà le informazioni di cui alla Sezione I.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della DG TAXUD.

Allegato V – Processo legislativo: durata e cambiamenti (da DAC 1 a DAC 4)

Fase/Questione	DAC 1	DAC 2	DAC 3	DAC 4
Adozione COM	2.2.2009	12.6.2013	18.3.2015	28.1.2016
Relazione del PE	10.2.2010	11.12.2013	27.10.2015	12.5.2016
Accordo politico in sede di Consiglio	7.12.2010	14.10.2014	6.10.2015	8.3.2016
Adozione del Consiglio	15.2.2011	9.12.2014	8.12.2015	25.5.2016
Numero di compromessi nel processo	5	2 (almeno) ⁴⁸	6	N.d.
Pubblicazione nella GU	15.2.2011	16.12.2014	18.12.2015	3.6.2016
Principali cambiamenti del processo legislativo	Categorie di reddito: il processo iniziale non conteneva alcuna categoria specifica. Successivamente queste sono state precisate, ma solo una categoria è stata resa obbligatoria, mentre la proposta iniziale le avrebbe rese obbligatorie tutte.	Il negoziato sulla DAC 2 è stato un processo ad hoc: la proposta è cambiata parallelamente alle discussioni tenute in sede OCSE durante la definizione dello standard comune di comunicazione di informazioni (CRS). A uno Stato membro è stato concesso un periodo di transizione più lungo per lo scambio automatico di informazioni	Elemento retroattivo per i ruling risalenti fino a 5 anni prima invece che a 10 anni prima— Accesso limitato della Commissione al registro centrale — solo ai fini del monitoraggio del funzionamento della direttiva. Applicazione della direttiva a partire dall'1.1.2017 anziché dall'1.1.2016 (secondo la proposta della Commissione)	— Gli Stati membri possono decidere di posticipare l'entrata in vigore dell'obbligo per società affiliate stabilite nell'UE di gruppi multinazionali non-UE di presentare le relazioni paese per paese per il primo anno (ossia, il primo esercizio fiscale che inizia il 1° gennaio 2016 o successivamente)

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della documentazione e delle dichiarazioni della Commissione europea.

⁴⁸ I fascicoli della Commissione erano incompleti, ma il numero minimo di compromessi era 2.

Allegato VI – Fiscalis 2020

Il programma d'azione Fiscalis 2020 è stato istituito dal regolamento (UE) n. 1286/2013.

Tra il 2015 e il 2019 la Commissione e gli Stati membri hanno organizzato 11 “gruppi di progetto” Fiscalis per discutere questioni riguardanti specificamente l’attuazione della DAC, i sistemi informatici associati e le modalità per l’utilizzo delle informazioni scambiate. Il lavoro svolto nel periodo 2015-2016 dal gruppo di progetto sull’analisi dei dati ha condotto all’elaborazione di orientamenti della Commissione sulle buone pratiche per l’analisi delle informazioni ricevute nell’ambito delle DAC 1 e DAC 2 in base al rischio.

Obiettivi del programma

L’**obiettivo generale** del programma è “migliorare il corretto funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno rafforzando la cooperazione tra i paesi partecipanti, le loro autorità fiscali e i loro funzionari” (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1286/2013).

Più specificamente, ciò significa sostenere la lotta alla frode fiscale, all’evasione fiscale e alla pianificazione fiscale aggressiva e l’attuazione della legislazione dell’UE nel settore della fiscalità. Questi obiettivi sono raggiunti:

- assicurando lo scambio di informazioni;
- sostenendo la cooperazione amministrativa;
- ove necessario, accrescendo la capacità amministrativa dei paesi partecipanti.

Il conseguimento degli obiettivi del programma è valutato sulla base, in particolare, degli indicatori seguenti:

- la disponibilità della rete comune di comunicazione e il completo accesso ad essa per i sistemi d’informazione europei;
- le reazioni dei paesi partecipanti sui risultati delle azioni che rientrano nel programma.

In pratica, Fiscalis si prefigge i seguenti **obiettivi operativi e priorità**:

- rafforzare, migliorare, utilizzare e sostenere i sistemi d’informazione europei in materia fiscale;
- sostenere le attività di cooperazione amministrativa;

- o potenziare le capacità e le competenze dei funzionari fiscali;
- o migliorare la comprensione e l'attuazione della legislazione dell'UE in materia fiscale;
- o sostenere il miglioramento delle procedure amministrative e la condivisione delle buone prassi amministrative.

Gli obiettivi di tutte le **azioni** del programma devono essere in linea con gli obiettivi e le priorità sopra indicate, basati sul regolamento Fiscalis 2020 e sviluppati attraverso programmi di lavoro annuali. La Commissione definisce ed adotta ogni programma di lavoro annuale con il contributo dei paesi partecipanti.

Azioni finanziate nel quadro di Fiscalis 2020

Le **azioni congiunte** sono organizzate da e per funzionari delle amministrazioni fiscali dei paesi partecipanti. Esse includono:

- o seminari e workshop;
- o gruppi di progetto istituiti per un periodo di tempo limitato per perseguire un obiettivo prefissato con un esito definito con precisione;
- o controlli bilaterali o multilaterali e altre attività previste dalla normativa dell'UE sulla cooperazione amministrativa;
- o visite di lavoro per consentire ai funzionari di acquisire o accrescere le proprie competenze o conoscenze in ambito fiscale;
- o **team di esperti**, costituiti per facilitare una cooperazione operativa strutturata a più lungo termine tra paesi partecipanti mettendo in comune le competenze;
- o azioni di *capacity building* per la pubblica amministrazione e azioni di supporto;
- o studi;
- o progetti di comunicazione;
- o ogni altra attività a sostegno degli obiettivi di Fiscalis 2020.

Lo sviluppo, la manutenzione, il funzionamento e il controllo della qualità di componenti UE dei **sistemi d'informazione europei** nuovi ed esistenti.

Lo sviluppo di **attività di formazione comuni** per sostenere le competenze professionali e le conoscenze necessarie in materia fiscale.

Attuazione del programma

La Commissione europea è responsabile dell'attuazione del programma. È assistita da un comitato composto da delegati di ciascuno Stato membro dell'UE.

Acronimi e abbreviazioni

ACDT: cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione diretta
(*administrative cooperation in direct taxation*)

AEOI: scambio automatico di informazioni (*Automatic exchange of information*)

CRS: standard comune di comunicazione (*Common Reporting Standard*)

DAC 1: modifica alla DAC che introduce lo scambio automatico obbligatorio di informazioni per cinque categorie di redditi e di capitale

DAC 2: modifica alla DAC che estende l'ambito dello scambio automatico obbligatorio di informazioni ai conti finanziari

DAC 3: modifica alla DAC che introduce lo scambio automatico obbligatorio di informazioni per i ruling fiscali preventivi transfrontalieri e gli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento

DAC 4: modifica alla DAC che introduce la rendicontazione pubblica paese per paese obbligatoria per i gruppi multinazionali

DAC 5: modifica alla DAC che consente alle autorità fiscali di accedere alle informazioni in materia di antiriciclaggio

DAC 6: modifica alla DAC che introduce l'obbligo di scambio automatico di informazioni relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica

DAC: direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale

DG TAXUD: direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale

ECOFIN: Consiglio "Economia e finanza"

EOIR: scambio di informazioni su richiesta (*Exchange of information on request*)

G20: gruppo di ministri delle finanze e di governatori delle banche centrali di 19 paesi e dell'UE

HNWI: privato con ampie disponibilità patrimoniali (*high net worth individuals*)

NIF: numero di identificazione fiscale

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

PAOE: presenza di funzionari di uno Stato membro negli uffici delle autorità fiscali di un altro Stato membro o durante indagini amministrative svolta in tale Stato membro

PIL: prodotto interno lordo

SEOI: scambio spontaneo di informazioni (*spontaneous exchange of information*)

SMC: controllo simultaneo

Glossario

Accordo preliminare sulla fissazione dei prezzi di trasferimento: un accordo, una comunicazione o qualsiasi altro strumento o altra azione con effetti simili, emanato dall'autorità fiscale di uno Stato membro nei confronti di una determinata persona o di un gruppo di persone, che stabilisce, preliminarmente alle operazioni transfrontaliere fra imprese associate, i criteri per la fissazione dei prezzi di trasferimento tra le imprese in questione, applicabili a beni, attività immateriali o servizi.

Controllo simultaneo: verifiche coordinate della situazione fiscale di soggetti imponibili da parte di due o più Stati membri con un interesse comune o complementare.

Cooperazione amministrativa: collaborazione tra gli Stati membri, sotto forma di scambio e trattamento di informazioni, azione comune o mutua assistenza allo scopo di migliorare l'applicazione del diritto dell'UE.

Dividendi su conti non di custodia: dividendi che non sono versati o incassati su un conto di custodia.

Elusione fiscale: ricorso a un sistema lecito per aggirare l'obbligo di pagare le imposte, generalmente stipulando una serie di accordi finanziari artificiosi il cui scopo principale o esclusivo è ridurre le imposte esigibili.

Evasione fiscale: uso di mezzi illeciti per evitare il pagamento delle imposte, generalmente fornendo una dichiarazione dei redditi infedele alle autorità fiscali. Spesso si sovrappone alla nozione di frode fiscale.

Fiscalis 2020: programma di azione dell'UE, parte della strategia Europa 2020, che finanzia iniziative delle autorità fiscali intese a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nell'UE.

Numero /codice di identificazione fiscale: numero di riferimento unico attribuito dalle autorità fiscali a un contribuente.

Rete comune di comunicazione: una piattaforma comune sviluppata dall'UE per consentire la trasmissione di informazioni con mezzi elettronici tra le autorità doganali e fiscali di diversi Stati membri.

Ruling preventivo transfrontaliero: un accordo, una comunicazione o qualsiasi altro strumento o azione con effetti simili, emanato dall'autorità fiscale di uno Stato membro nei confronti di una determinata persona o di un gruppo di persone, riguardante l'interpretazione di una disposizione giuridica o amministrativa o il

trattamento fiscale di operazioni transfrontaliere future o attività svolte da tali persone in un'altra giurisdizione.

Scambio automatico di informazioni: comunicazione sistematica di informazioni predeterminate da una giurisdizione ad un'altra a intervalli regolari prestabiliti.

Scambio di informazioni fiscali: informazioni scambiate tra Stati membri a fini fiscali.

Scambio di informazioni su richiesta: scambio di informazioni basato su una richiesta specifica effettuata da una giurisdizione ad un'altra.

Scambio spontaneo di informazioni: comunicazione occasionale di informazioni da una giurisdizione ad un'altra, in qualsiasi momento e senza preventiva richiesta.

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA
CORTE DEI CONTI EUROPEA: "SCAMBIO DI INFORMAZIONI FISCALI NELL'UE:
FONDAMENTA SOLIDE, MA CREPE NELL'ATTUAZIONE"**

SINTESI

VI. La Commissione ricorda che si sta lavorando per misurare gli effetti e l'impatto ottenuti grazie all'uso delle informazioni scambiate (e della cooperazione amministrativa in generale). Ad esempio, ha condotto una valutazione della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa (DAC) nel 2019 e conduce indagini periodiche sugli Stati membri.

Quanto alle carenze qualitative e al sottoutilizzo, la Commissione osserva che vi sono differenze in funzione delle varie modifiche della DAC.

La Commissione concorda in linea generale con la Corte dei conti sul fatto che ci sia ancora molto lavoro da fare.

VII La Commissione riesamina regolarmente il campo di applicazione del quadro normativo al fine di adeguarlo alle nuove realtà economiche. Nel luglio 2020, ha proposto infatti di estendere lo scambio automatico di informazioni ai redditi generati dall'economia delle piattaforme digitali. Nel suo piano d'azione per una tassazione equa e semplice a sostegno della ripresa, la Commissione ha constatato la necessità di estendere la DAC anche alle cripto-attività.

I servizi della Commissione hanno inoltre coadiuvato i lavori di vari gruppi in cui gli Stati membri si riuniscono per scambiare pratiche nel campo dell'utilizzo dei dati. Ciò detto, occorre fare di più ed un migliore utilizzo dei dati fa parte delle proposte enunciate dal piano d'azione di luglio.

IX. Sebbene attualmente non esista un quadro dell'UE per monitorare la performance e i conseguimenti del sistema, i servizi della Commissione partecipano attivamente ai lavori svolti a tal fine nell'ambito del programma Fiscalis.

X. a) Primo trattino: La Commissione è consapevole della necessità di migliorare la qualità dei dati e si è impegnata ad agire in questo senso, come lo dimostrano le proposte del piano d'azione in materia fiscale di luglio. Tuttavia, va tenuto conto del fatto che la Commissione non ha accesso diretto ai dati scambiati.

Secondo trattino: La Commissione riconosce che sarebbe utile estendere lo scambio automatico di informazioni alle cripto-attività e alla moneta elettronica (previa valutazione d'impatto), proposta inserita tra i punti del piano d'azione in materia fiscale di luglio. Sarà presa in considerazione l'estensione del campo di applicazione ai redditi da dividendi su conti non di custodia, previa valutazione d'impatto. Richiederà invece un ulteriore esame l'estensione dell'ambito di applicazione ai ruling fiscali preventivi transfrontalieri per le persone fisiche. Sebbene possa essere sensato introdurre la comunicazione obbligatoria di tutte le categorie di reddito DAC1, va rilevato che la proposta DAC7 ha già permesso di compiere progressi in questo settore.

Terzo trattino: La Commissione concorda sull'utilità di andare oltre la verifica del recepimento giuridico. Si dovrà tuttavia ponderare l'impatto sulle risorse della Commissione e degli Stati membri, in particolare per le visite in loco negli Stati membri stessi. Quanto alle sanzioni, la Commissione condivide pienamente l'obiettivo di disporre di adeguate sanzioni e prevede altresì di proporre un

quadro normativo completo per le sanzioni e le misure di esecuzione applicabili alla DAC e alle sue modifiche.

c) I servizi della Commissione hanno iniziato a lavorare su questo tema assieme agli Stati membri nell'ambito di un gruppo Fiscalis.

OSSERVAZIONI

29. E' vero che la Commissione non ha individuato gravi lacune normative nella sua valutazione. Ha tuttavia riconosciuto che potrebbe essere necessario modificare il campo di applicazione e la forma della cooperazione amministrativa per tenere il passo con le nuove sfide che si presentano, connesse alle nuove tipologie di evasione e agli sviluppi economici e tecnologici. Dopo la valutazione, la Commissione ha presentato una proposta volta ad ampliare il campo di applicazione dello scambio automatico di informazioni e ha annunciato nel piano d'azione in materia fiscale del luglio 2020 di voler procedere a un ulteriore riesame.

30. Nel suo piano d'azione in materia fiscale del luglio 2020, la Commissione ha individuato come punto d'azione l'ampliamento del campo di applicazione della DAC, dato che "la diffusione di mezzi di pagamento e di investimento alternativi, come ad esempio le cripto-attività e la moneta elettronica, rischia di compromettere i progressi compiuti in materia di trasparenza fiscale negli ultimi anni e di comportare notevoli rischi di evasione fiscale".

33. La Commissione osserva che l'estensione dell'ambito di applicazione ai ruling fiscali per le persone fisiche è stata presa in considerazione in sede di adozione della DAC3, ma non è stata portata avanti. È probabile che i ruling emessi per le persone fisiche abbiano effetti transfrontalieri limitati. Adottare una normativa con tutti gli obblighi che ne derivano per le amministrazioni nazionali potrebbe pertanto non essere una misura proporzionata. La Commissione è tuttavia disposta a riesaminare la questione.

37. Primo trattino: Questo aspetto è ben noto alla Commissione ed è menzionato nel piano d'azione del 2020. La Commissione riconosce che è possibile migliorare, ad esempio tramite gli attuali progetti Fiscalis finalizzati all'elaborazione di un orientamento comune e, se necessario, di un'iniziativa della Commissione.

Terzo trattino: Il gruppo di analisi dei dati Fiscalis valuterà come meglio utilizzare i dati a norma della DAC, potenzialmente fornendo anche orientamenti sulla valutazione dei rischi.

38. La Commissione è a conoscenza di questo problema. La proposta di DAC8, annunciata nel piano d'azione 2020 per il terzo trimestre del 2021 ed in corso di elaborazione, dovrebbe contenere un quadro normativo completo per le sanzioni applicabili al settore contemplato dalla DAC.

43. La Commissione ha promosso la collaborazione tra gli Stati membri, ha aiutato gli Stati membri a condividere le migliori pratiche e soluzioni su vari aspetti della DAC che potrebbero applicarsi a tutti gli Stati membri.

Il piano d'azione del luglio 2020 per una tassazione equa e semplice a sostegno della ripresa mira ad affrontare i problemi dell'analisi dei dati grazie ad progetto pilota volto a creare uno strumento informatico comune.

76. Secondo trattino: Nella sua proposta di DAC7 del luglio 2020, la Commissione prospetta di modificare l'articolo riguardante la sintesi dei ruling al fine di precisare quali dati potrebbero esservi inclusi.

81. La Commissione riconosce che le informazioni rendicontate a norma della DAC4 si sono rivelate insufficienti. Questa lacuna potrebbe essere colmata con la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 2016 che modifica la direttiva 2013/34/UE relativa alla comunicazione dei dati sull'imposta sul reddito da parte di talune tipologie di imprese e succursali, consentendo alla Commissione e ai portatori d'interesse di avere accesso alle informazioni.

97. La Commissione riconosce che i dati scambiati grazie alla DAC, in particolare i dati sul trasferimento degli utili da parte delle multinazionali, aiuterebbero a stimare i divari fiscali. La Commissione non ha tuttavia accesso diretto ai dati scambiati e deve chiedere ogni volta agli Stati membri di riferire costi e benefici su base volontaria. Attualmente, la maggior parte degli Stati membri non fornisce tali dati perché non esiste un quadro di monitoraggio della performance a livello nazionale oppure, anche qualora esista, si basa su metodi eterogenei per misurare l'efficacia dello scambio di informazioni (cfr. paragrafo 101).

98. Sono in corso lavori nel quadro di Fiscalis per misurare i risultati della cooperazione amministrativa nei settori delle imposte dirette e dell'IVA. Il progetto mira a coadiuvare gli Stati membri nella definizione di metodi di valutazione del gettito fiscale e dei benefici non monetari. Il progetto mira a formulare una raccomandazione per un quadro comune di monitoraggio della performance ai fini della valutazione della cooperazione amministrativa. Il completamento di questi lavori era originariamente previsto per l'inizio del 2021.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

106. La Commissione ricorda che essa controlla il recepimento dei vari atti normativi, ma monitora anche la direttiva, ad esempio per mezzo di indagini annuali ed una valutazione conclusasi nel 2019.

Nel corso degli anni la Commissione ha promosso la collaborazione tra gli Stati membri e li ha assistiti nella condivisione di migliori pratiche e di soluzioni. Di recente i servizi della Commissione hanno appoggiato i lavori sulla misurazione della performance.

Raccomandazione 1 – Migliorare la copertura del quadro legislativo dell'UE

a) La Commissione accetta la raccomandazione e la considera parzialmente attuata.

La Commissione ricorda di aver proposto l'ampliamento del numero delle "categorie di reddito obbligatorie" nella sua proposta (DAC7 del luglio 2020). La proposta aumenta ad un minimo di quattro il numero di categorie di reddito da comunicare obbligatoriamente per i periodi d'imposta a partire dal 2024. Inoltre, sono state aggiunte le royalty alle categorie di reddito da includere nello scambio di informazioni. La Commissione lavorerà ad una copertura obbligatoria completa delle categorie di reddito con una successiva proposta legislativa.

b) La Commissione accetta questa raccomandazione in parte.

La Commissione concorda sull'idea che sarebbe utile estendere lo scambio automatico di informazioni alle cripto-attività e alla moneta elettronica (previa valutazione d'impatto). È stato inserito tra i punti del piano d'azione in materia fiscale di luglio. Sarà presa in considerazione un'eventuale estensione del campo di applicazione al reddito da dividendi su conti non di custodia, previa valutazione d'impatto.

Richiederà invece un ulteriore esame l'estensione dell'ambito di applicazione ai ruling fiscali preventivi transfrontalieri per le persone fisiche.

109. La Commissione è a conoscenza di questi problemi. Varie iniziative volte a migliorare la qualità dei dati sono all'esame dei gruppi Fiscalis e dovrebbero tradursi in una raccolta di migliori pratiche, secondo la tassonomia concordata.

Le visite negli Stati membri potrebbero essere molto utili, tuttavia, poiché richiedono tempo e risorse, la Commissione non ha ancora potuto darvi la priorità.

La proposta di DAC8, annunciata per il terzo trimestre del 2021 e alla quale si sta lavorando in questo momento, dovrebbe contenere le disposizioni di un quadro normativo completo per le sanzioni applicabili alla DAC.

110. Se è vero che non sono stati concordati orientamenti formali, la Commissione ha organizzato una serie di riunioni allo scopo di fornire assistenza e ha risposto alle numerose domande degli Stati membri su tutte le iterazioni della DAC. In questo momento sono all'opera diversi gruppi Fiscalis che lavorano per affinare l'analisi dei rischi e l'utilizzo delle informazioni.

Raccomandazione 2 – Sviluppare il monitoraggio e elaborare ulteriori orientamenti

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione è consapevole della necessità di migliorare la qualità dei dati e si è impegnata ad agire in questo senso, come dimostrano le azioni annunciate nel piano d'azione in materia fiscale del luglio 2020. La Commissione intende lavorare, insieme agli Stati membri, allo sviluppo di soluzioni tecnologiche. Essa fa tuttavia anche presente di non avere accesso diretto ai dati scambiati.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione riconosce che sarebbe utile andare al di là della verifica del recepimento della normativa. Si dovrà tuttavia ponderare l'impatto sulle risorse della Commissione e degli Stati membri, in particolare per le visite in loco negli Stati membri stessi.

Per quanto riguarda le sanzioni, la Commissione condivide pienamente l'obiettivo di prevedere sanzioni adeguate e sta attualmente valutando la possibilità di modificare il quadro normativo nella prossima versione della DAC.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

Il piano d'azione in materia fiscale adottato dalla Commissione nel luglio 2020 mostra che si vuol fare di più in termini di analisi dei rischi e metodi che dovrebbero contribuire ad analizzare meglio le informazioni ricevute. Quanto all'elaborazione di ulteriori orientamenti, la Commissione ricorda che già si è fatto in passato, anche se in modo meno sistematico rispetto agli orientamenti della Commissione per il recepimento delle direttive DAC1 e DAC2. Si dovrà ponderare anche l'impatto sulle risorse.

Raccomandazione 3 – Migliorare la qualità e la completezza dei dati scambiati a norma delle DAC 1 e DAC 2

La Commissione rileva che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 4 – Utilizzare meglio le informazioni ricevute

La Commissione rileva che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

120. La Commissione concorda sulla necessità di migliorare il monitoraggio dell'impatto dello scambio di informazioni. La DAC vigente non obbliga gli Stati membri a fornire le informazioni necessarie a stimare il divario. La Commissione chiede attualmente agli Stati membri di riferire costi e benefici su base volontaria.

Raccomandazione 5 – Monitorare l'impatto degli scambi di informazioni

La Commissione accetta la raccomandazione.

I servizi della Commissione stanno attualmente lavorando su questo tema con gli Stati membri nell'ambito di un gruppo Fiscalis.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte "Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva", presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Ildikó Gáll-Pelcz, Membro della Corte, coadiuvata da Claudia Kinga Bara, capo di Gabinetto e Zsolt Varga, attaché di Gabinetto; John Sweeney, primo manager; Dan Danielescu, capoincarico; Maria Echanove, Mirko Gottmann e Stefan Razvan Hagianu, auditor. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Dan Danielescu



Maria Echanove



Mirko Gottmann



Stefan Razvan Hagianu



Thomas Everett

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	3.7.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	29.10.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	8.12.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	15.12.2020

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Figure 3 e 5: pittogrammi realizzati da [Pixel perfect](#) e disponibili su <https://flaticon.com>.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-5634-6	ISSN 1977-5709	doi: 10.2865/44	QJ-AB-21-003-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5606-3	ISSN 1977-5709	doi: 10.2865/428	QJ-AB-21-003-IT-Q

L'UE incoraggia un'imposizione equa ed efficace in tutto il mercato unico e la riscossione di tutte le imposte là dove sono dovute. La Corte ha esaminato in che modo la Commissione europea monitori l'attuazione e la performance del sistema di scambio delle informazioni fiscali e come gli Stati membri utilizzino le informazioni scambiate. La Corte ha riscontrato che il sistema è ben consolidato, ma occorre fare di più per quanto riguarda il monitoraggio, la garanzia della qualità dei dati e l'utilizzo delle informazioni ricevute. La Corte raccomanda alla Commissione di migliorare la copertura del quadro legislativo dell'UE, sviluppare il monitoraggio e elaborare ulteriori orientamenti. Raccomanda inoltre agli Stati membri di utilizzare meglio le informazioni ricevute.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors