ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES DOCUMENTS "COM"

COM (81)195

Vol. 1981/0074

Historical Archives of the European Commission

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlusssachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

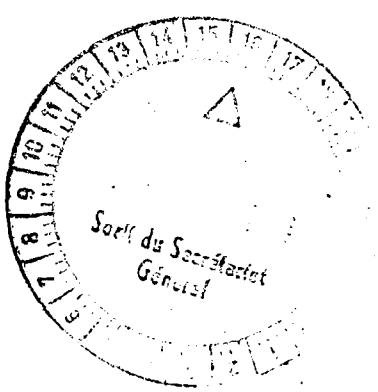
COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

COM(81) 195 def.

Bruxelles, 14 maggio 1981

PROGRAMMA DI SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E FORMALITA' AMMINISTRATIVE APPLICABILE AI FINI DELLA RISCOSSIONE DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO NEGLI SCAMBI INTRACOMUNITARI

(Comunicazione della Commissione al Consiglio)



I. Introduzione

1. Nella sua comunicazione al Consiglio del 30 luglio 1975 (1), concernente un programma d'azione in materia fiscale, la Commissione aveva annunciato la sua intenzione di avanzare proposte per giungere, negli scambi intracomunitari, ad una semplificazione delle procedure utilizzate e delle formalità richieste, fra l'altro, in materia di imposta sul valore aggiunto.

2. Tali procedure e formalità costituiscono infatti un freno alla partecipazione di tutti gli operatori economici, specie delle piccole e medie imprese, al commercio intracomunitario, e talore generano addirittura, a causa delle differenze esistenti fra i vari Stati membri, distorsioni di concorrenza, ad esempio per quel che riguarda la tesoreria delle imprese.

3. A partire dal 1975, gli sforzi sono stati indirizzati essenzialmente verso l'adozione ed in seguito l'attuazione, negli Stati membri, della sesta direttiva del Consiglio, del 17 maggio 1977 (2), concernente la base imponibile uniforme dell'IVA.

Riguardo alle formalità e procedure applicabili negli scambi intracomunitari, tale direttiva risponde all'intento di una maggiore semplificazione conformemente al mandato, impartito alla Commissione, di presentare al Consiglio, quanto prima, opportune proposte nei settori che per l'appunto devono essere semplificati come, ad esempio, le esenzioni all'importazione (articolo 14), determinate esenzioni all'esportazione (articolo 15) o le esenzioni particolari connesse con il traffico internazionale di merci (articolo 16).

4. Tale direttiva si inserisce del resto nella prospettiva, fissata dalla prima direttiva IVA dell'11 aprile 1967 (3), della soppressione delle frontiere fiscali, vale a dire della soppressione, negli scambi tra gli Stati membri, delle imposizioni all'importazione e delle detassazioni all'esportazione, garantendo al contempo la neutralità fiscale rispetto all'origine dei beni e delle prestazioni di servizi, in modo da realizzare, a termine, un mercato comune che implichi una sana concorrenza e presenti caratteristiche analoghe a quelle di un vero mercato interno.

5. In ragione dei presupposti che essa implica, fra cui in particolare un sufficiente ravvicinamento delle aliquote, non sembra che si possa giungere, in un immediato futuro, alla soppressione completa e definitiva delle frontiere fiscali, sia nei riguardi delle imprese soggette all'IVA che delle persone non soggette, vale a dire degli imprenditori esentati e dei privati. E' opportuno tuttavia, parallelamente alle altre azioni da avviare in particolare per quel che riguarda le aliquote, impegnarsi sin d'ora nel processo di semplificazione delle procedure e delle formalità richieste ai fini della riscossione dell'IVA negli scambi intracomunitari.

(1) Doc. COM(75) 391 finale del 23.7.1975, Bollettino delle C.E. n. 9/1975.
(2) G.U. n. L 145 del 13.6.1977, pag.1.
(3) G.U. del 14.4.1977, pag. 1301.

./.

Senza che si possa stabilire fin d'ora un periodo preciso, poiché la sua durata dipenderà dai progressi realizzati nella costruzione comunitaria in generale, è chiaro che il passaggio dalla situazione attuale a quella auspicata potrà effettuarsi solo progressivamente. L'esperienza derivata dall'applicazione dei successivi alleggerimenti, semplificazioni e soppressioni, consentirà di fornire, a poco a poco, un contenuto operativo preciso alle nozioni di soppressione delle frontiere fiscali e di mercato interno, tenendo in debito conto gli imperativi della lotta contro la frode e l'evasione fiscale nella Comunità.

6. L'interesse politico, psicologico ed economico che presentano le misure dirette a migliorare il funzionamento del mercato interno, è stato peraltro sottolineato a varie riprese sia dal Comitato economico e sociale, sia dal Parlamento europeo. Quest'ultima istituzione ha chiesto, in due recenti risoluzioni, che vengano adottate una serie di misure concrete: una relativa all''evoluzione dell'unione doganale e del mercato interno" (1), l'altra relativa alle "difficoltà che ostacolano alle frontiere interne della Comunità il trasporto di viaggiatori e di merci su strada" (2).

Il Consiglio europeo ha sottolineato anch'essso, a varie riprese, che è compito permanente della Comunità continuare ad eliminare gli ostacoli agli scambi e le distorsioni della concorrenza all'interno del Mercato comune.

Le associazioni professionali richiedono, allo stesso scopo, un alleggerimento sostanziale delle formalità di qualsiasi tipo applicate negli scambi intracomunitari nonché, in particolare per quel che riguarda la fiscalità, un'armonizzazione più approfondita.

7. La Commissione, da parte sua, avverte la necessità di procedere, a tappe più o meno ravvicinate, ad una semplificazione delle procedure applicabili negli scambi intracomunitari, per giungere infine alla loro totale soppressione. Per quel che riguarda in particolare l'imposta sul valore aggiunto, la Commissione ritiene che il mandato conferitole dalla 6a direttiva di formulare, quanto prima, proposte intese a stabilire norme fiscali comunitarie in materia di traffico internazionale, significa che tali norme non devono aggiungersi alle procedure e controlli esistenti,bensi' sostituire questi ultimi qualora non si giustifichino all'interno di un'unione doganale onde contribuire alla soppressione totale dei controlli e delle formalità alle frontiere. A parte i progressi già realizzati nel quadro della sesta direttiva TVA e di direttive settoriali, o che potrebbero essere realizzati grazie all'adozione da parte del Consiglio di altre proposte ad esso trasmesse, è intenzione della Commissione dare la priorità a qualsiasi iniziativa che possa recare alleggerimenti o semplificazioni.

---

(1) Risoluzione - G.U. n. C 108 dell'8.5.1978.
Relazione della Commissione economica e monetaria, presentata dall'on. NYBORG, Doc. 557/77.

(2) Risoluzione - G.U. n. C 140 del 5.6.1979.
Relazione della Commissione per la politica regionale, l'assetto territoriale e i trasporti, presentata dall'on. SCHYNS, doc. 678/78.

./.

II. Dati generali per un programma di semplificazione nel campo dell'imposta sul valore aggiunto

8. Il sistema comune dell'IVA è fondato, in linea generale, sia per gli scambi fra gli Stati membri, sia per gli scambi tra questi ultimi e i paesi terzi, sul cosiddetto principio del "paese di destinazione".

Tale principio, che risulta dalle pratiche internazionali attuali, disciplina, in maniera generale, le norme d'applicazione territoriale delle disposizioni fiscali e implica inoltre, di conseguenza, la detassazione delle merci esportate dal territorio fiscale e la tassazione delle merci importate.

Gli aggiustamenti fiscali alle frontiere resi necessari dall'applicazione del principio del paese di destinazione, sia nei rapporti comunitari, sia nei rapporti internazionali, costituiscono, all'interno della Comunità, cio' che viene convenzionalmente definito "le frontiere fiscali".

L'attuazione del sistema comune dell'IVA, anche se non ha determinato l'abbandono di tale principio all'interno della Comunità, ha peraltro contribuito ad una notevole semplificazione delle sua modalità di applicazione. Non sembra inutile procedere ad un riepilogo storico.

1) Situazione nel periodo precedente all'attuazione del sistema comune dell'IVA

9. Nel 1958, e fino all'entrata in vigore del sistema comune dell'IVA in tutti gli Stati membri, la difficoltà essenziale era costituita dal calcolo stesso dei diritti compensativi: rimborso all'esportazione e riscossione all'importazione.

Tale difficoltà derivava dai regimi di imposta a cascata in vigore, all'epoca, nella maggior parte degli Stati membri, regimi che non consentivano al momento dell'esportazione, di conoscere con precisione il carico fiscale che gravava sui prodotti, poiché tale carico dipendeva dal numero delle transazioni precedenti.

Per rimediare a tali difficoltà venivano applicate, sia all'importazione, sia all'esportazione, aliquote forfettarie medie fissate, a seconda dei paesi, in maniera più o meno rigorosa.

Questi paliativi ponevano tuttavia in pericolo le condizioni di concorrenza e creavano problemi per l'applicazione degli articoli 95 e 96 del trattato di Roma.

Il metodo comune di calcolo delle aliquote medie, fissato mediante direttiva del Consiglio (1), ha avuto un'applicazione limitata nel tempo poiché alla stessa epoca veniva istituito il sistema comune dell'IVA.

(1) Direttiva 68/221/CEE del Consiglio, del 30.4.1968; G.U. n. 115 del 18.5.1968, pag. 14.

./.

2) Il sistema comune dell'IVA

10. L'introduzione del sistema comune dell'IVA nella Comunità ha consentito di eliminare i problemi posti in precedenza dal calcolo dei diritti compensativi, tanto nel traffico intracomunitario, quanto nei rapporti degli Stati membri con i paesi terzi; poiché l'imposta sul valore aggiunto è un tributo che grava sul consumo in misura esattamente proporzionale al prezzo dei prodotti, è sufficiente, per determinare a qualsiasi stadio della produzione e della distribuzione l'importo dell'imposta, applicare al prezzo netto del prodotto la corrispondente aliquota IVA.

11. Tale semplificazione di fondo non è stata accompagnata da semplificazioni di analoga portata per quel che riguarda le procedure e formalità da seguire per l'importazione e l'esportazione delle merci. Le procedure e formalità alle frontiere, nel traffico intracomunitario, rispecchiano ancora troppo spesso la situazione anteriore all'istituzione non soltanto del sistema comune dell'IVA, ma addirittura dell'unione doganale.

La paradossale applicazione, per l'attuazione di norme sostanziali nuove, di regole formali che nel loro spirito sono ormai superate, rivela palesemente l'inadeguatezza di tali regole formali alla situazione attuale. Tale inadeguatezza è inoltre percepita vivamente dagli operatori economici e dai privati.

12. La Commissione non nega comunque i progressi importanti, sebbene parziali, realizzati per quel che riguarda sia le norme che disciplinano le operazioni economiche, sia le norme applicabili alle operazioni effettuate da privati:

- quanto al primo punto, si possono citare:
  - la procedura del transito comunitario nel quadro della realizzazione dell'unione doganale;
  - la determinazione secondo regole precise del luogo di imposizione delle prestazioni di servizio, in modo da escludere sia le doppie imposizioni sia le non imposizioni;
  - l'adozione, a partire dal 1° gennaio 1981 di un formulario comunitario per il rimborso dell'IVA pagata in uno Stato membro dai soggetti passivi residenti in un altro Stato membro;
  - la soppressione dell'esigenza di un rappresentante fiscale per la presentazione delle domande di rimborso di cui sopra;
  - l'adozione di nuove regole in materia di determinazione della base imponibile all'importazione;
- quanto al secondo punto, si possono citare:
  - le franchigie fiscali concesse ai viaggiatori per il traffico intracomunitario e quelle concesse per le piccole spedizioni prive di carattere commerciale;
  - l'esenzione per la reimportazione di beni mobili materiali da parte di colui che li ha esportati, quando tali beni hanno subito in un altro Stato membro una lavorazione che è stata tassata senza diritto a deduzione o a rimborso; tale disposizione consente, ad esempio, la reimportazione in esenzione di autoveicoli privati che hanno dovuto essere sottoposti a riparazioni in un altro Stato membro.

./.

3) Semplificazione delle norme che disciplinano la riscossione dell'IVA nel traffico intracomunitario

13. Tale semplificazione deve essere esaminata nel quadro della soppressione delle frontiere fiscali ritenute come obiettivo finale del sistema comune dell'IVA dalla prima direttiva fin dal 1967 e riaffermato dalla sesta direttiva.

Al momento attuale non si tratta tuttavia, nel quadro di tale programma, di rimettere in causa il principio delle frontiere fiscali, bensi' di ridurre le formalità fiscali, allo scopo di minimizzarne gli inconvenienti ed i costi economici.

Tali inconvenienti e costi economici, peraltro molto diversi a seconda delle legislazioni nazionali, costituiscono un onere che influisce in maniera molto diversa a seconda delle dimensioni delle imprese e del grado di organizzazione dei loro servizi amministrativi, commerciali e finanziari. Per le piccole imprese, essi possono costituire altrettanti fattori che le scoraggiano dal prendere parte al commercio intracomunitario e dalla possibilità di trarre quindi un vantaggio diretto dall'esistenza della Comunità.

14. Per quanto riguarda i privati, le semplificazioni da attuare, allo scopo di recare un nuovo impulso alle misure sin d'ora in applicazione, devono tendere a ridurre sostanzialmente le formalità burocratiche a cui i privati devono sottostare nella loro vita quotidiana, in occasione dell'attraversamento delle frontiere interne della Comunità o di soggiorni temporanei in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedono normalmente. Tali semplificazioni rispondono sia all'obiettivo di favorire nei cittadini della Comunità una presa di coscienza della realtà del Mercato comune, sia a quello di farli partecipare ai vantaggi che derivano dalla costruzione comunitaria.

4) Le esigenze della lotta contro le frodi e le evasioni fiscali

Non è possibile fissare il grado di semplificazione delle formalità fiscali all'interno della Comunità senza prendere in considerazione gli imperativi posti dalla lotta contro le frodi fiscali.

Tali imperativi pongono, a priori, un limite alle azioni di semplificazione da avviare. Sarebbe in effetti grave per la Comunità, sopratutto in un periodo di crisi economica, se la ricerca di semplificazioni sfociasse in una diffusione di determinate categorie di frodi, gravide di conseguenze per le condizioni della concorrenza tra le imprese, nonché per le risorse di bilancio degli Stati membri e della Comunità.

L'esperienza ha tuttavia mostrato che la somma di una serie di normative nazionali complesse, ciascuna delle quali funziona a circuito chiuso, non sempre costituisce una garanzia contro le frodi. La Commissione ritiene che, stabilendo procedure comunitarie semplificate, si puo' condurre una lotta più efficace contro le frodi fiscali purché l'attuazione di tali procedure si fondi su una stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali.

Le direttive del Consiglio del 6 dicembre 1979, entrate in vigore il 1° gennaio 1981, costituiscono il quadro di tale collaborazione in quanto:

- da un lato infatti la reciproca assistenza delle autorità competenti nel campo dell'IVA (1) consentirà alle amministrazioni nazionali di accertare, mediante vari scambi di informazione, le frodi nel traffico intracomunitario;

(1) Direttiva n. 79/1070/CEE, che modifica la direttiva 77/799/CEE, G.U. n. L 331 del 27.12.1979, pag.8.

./.

- d'altro canto, la reciproca assistenza in materia di recupero dei crediti d'IVA (1) fornirà alle amministrazioni gli strumenti giuridici necessari per recuperare i crediti fiscali al di là delle frontiere nazionali.

Affinché possano conseguire una piena efficacia e consentire pertanto una semplificazione, tali direttive dovranno essere eventualmente completate da misure specifiche nei settori nei quali il rischio di frodi è più elevato.

III. Contenuto del programma di semplificazione

1. Azioni che derivano dalla sesta direttiva del Consiglio

16. Le azioni che devono essere prese in considerazione sotto questa rubrica si inseriscono nella logica della sesta direttiva del Consiglio del 17 maggio 1977.

Quest'ultima fa del resto riferimento a varie riprese al proseguimento dell'armonizzazione:

- talora in maniera esplicita, per determinate disposizioni come gli articoli 14, 15 e 16 relativi alle esenzioni , all'importazione e all'esportazione;
- talora in maniera più generale, in particolare negli articoli 28 e 35, riferendosi all'obiettivo della soppressione delle imposizioni all'importazione e delle detassazioni all'esportazione.

17. La Commissione ritiene che l'armonizzazione prevista dal Consiglio dovrà essere animata da un intento di semplificazione e dovrà concretizzarsi non nella proliferazione delle procedure e delle formalità bensi' in una loro maggiore flessibilità e attenuazione, se non addirittura nella loro soppressione. L'ottava direttiva del Consiglio, del 6 dicembre 1979 (2), relativa alle modalità per il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto ai soggetti passivi non residenti all'interno del paese, risponde a tale obiettivo nel suo settore particolare, sopratutto poiché introduce, in sostituzione dei vari modelli nazionali un formulario comunitario.

18. Allo scopo di garantire inoltre condizioni di sana concorrenza tra le operazioni effettuate in regime intracomunitario e quelle effettuate all'interno di uno Stato membro, la ricerca di una semplificazione sostanziale delle procedure e formalità applicabili agli scambi effettuati all'interno del Mercato comune dev'essere condotta in maniera concertata e parallelamente al proseguimento dell'armonizzazione del regime interno di imposta sul valore aggiunto. Questa ultima armonizzazione dovrebbe, già di per sé, consentire misure di semplificazione negli scambi intracomunitari.

19. La semplificazione delle formalità fiscali dipende inoltre dai programmi compiuti in altri settori, in particolare nel campo dell'unione doganale, la cui realizzazione dovrebbe costituire un supporto per determinate azioni comprese nel presente programma.

---

(1) Direttiva n. 79/1071/CEE che modifica la direttiva 76/308/CEE, G.U. n. L 331 del 27.12.1979, p. 10.
(2) Direttiva n. 79/1072/CEE, G.U. n. L 331 del 27.12.1979, pag.11.

./.

A. Proposte già trasmesse al Consiglio

A.1. Proposta di direttiva concernente il regime comunitario applicabile ai prodotti per il rifornimento delle navi, degli aeromobili e dei treni internazionali

Doc. COM(79) 794 finale.
Trasmessa al Consiglio il 23 gennaio 1980, G.U. n. C 31 dell'8.2.1980, pag.10.
Parere del Parlamento europeo, reso il 23.5.1980.
Parere del Comitato economico e sociale, reso il 29.5.1980.

20. La Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di direttiva concernente le modalità comuni di applicazione dell'esenzione fiscale per i prodotti destinati al rifornimento i cui principi sono già fissati, per quel che rigurda l'IVA, dalla sesta direttiva del 17 maggio 1977.

Tale regime, che è l'equivalente fiscale delle disposizioni doganali oggetto di un'altra proposta della Commissione (1), non costituisce di certo, per esprimersi in termini propri, una misura di semplificazione. Esso è tuttavia concepito in modo da semplificare al massimo l'applicazione di tali disposizioni, in particolare negli scambi intracomunitari.

A.2. Proposta di direttiva concernente le esenzioni di determinate importazioni definitive di beni

Doc. COM(80) 258 finale/2.
Trasmessa al Consiglio il 13 giugno 1980, G.U. n. C 171 dell'11.7.1980, pag.8.
Parere del Parlamento europeo reso il 13.2.1981.
Parere del Comitato economico e sociale reso il 24.9.1980.

21. Parallelamente alla proposta presentata in materia doganale (2), la Commissione ha trasmesso al Consiglio una proposta concernente l'aspetto fiscale delle importazioni di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera d) della sesta direttiva, importazioni relative a situazioni estremamente precise e varie, concernenti ora le imprese, ora le persone non soggette all'imposta sul valore aggiunto.

Oltre a comprendere disposizioni di armonizzazione, tale proposta è volta a semplificare i controlli alle frontiere. Tra le disposizioni proposte, si possono citare più particolarmente a tale proposito quelle che stabiliscono l'esenzione per determinate importazioni effettuate dagli studenti, per le importazioni di carburanti e lubrificanti contenuti nei serbatoi normali dei veicoli, per le importazioni di beni importati da imprese in occasione di un trasferimento di attività, per le importazioni di valore irrilevante o per le importazioni di beni ai fini della ricerca di clientela.

(1) Trasmessa al Consiglio l'8 marzo 1978, G.U. n. C 73 del 23.3.1978, pag.4.
(2) Trasmessa al Consiglio il 12 marzo 1979.

./.

B. Azioni future

B.1. Proposta di procedura semplificata per la circolazione temporanea negli Stati membri di beni spediti da un altro Stato membro

22. Si tratta di assicurare la libera circolazione di beni, acquistati alle condizioni generali di imposizione del mercato interno di uno Stato membro, i quali vengano utilizzati a titolo temporaneo in uno o più Stati membri, sostituendo le procedure attuali (esportazione temporanea, transito, importazione temporanea, riesportazione, transito, reimportazione) con una procedura comunitaria che allevia le formalità ed agevola l'esercizio della libera prestazione di servizi all'interno della Comunità.

B.2. Riscossione dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione

23. La Commissione ritiene che le modalità di riscossione dell'imposta all'importazione possono formare oggetto, negli scambi intracomunitari, di notevoli semplificazioni.

La sesta direttiva indica una possibile soluzione del problema all'articolo 23 che lascia agli Stati membri la possibilità di stabilire che, per le importazioni di merci effettuate dai soggetti passivi o dai debitori d'imposta, o da talune categorie di essi, l'imposta sul valore aggiunto relativa a tale operazione non venga pagata all'atto dell'importazione, a condizione che venga indicata nella dichiarazione fiscale.

24. L'analisi delle legislazioni nazionali mostra del resto che la maggior parte di esse è improntata al principio del riporto del pagamento dell'imposta all'importazione e che il principio del pagamento dell'imposta al momento dell'importazione, vigente in altre legislazioni, è attenuato, in misura diversa, da varie procedure semplificate concesse a determinate categorie di soggetti passivi.

Per quel che riguarda le condizioni di concorrenza, bisogna notare che le imprese tenute a pagare l'imposta al momento dell'importazione subiscono uno svantaggio finanziario rispetto a quelle che sono autorizzate a riportare il pagamento.

La Commissione ritiene pertanto, per motivi attinenti sia all'obiettivo di operare una semplificazione, sia allo scopo di eliminare le distorsioni di concorrenza, che sia opportuno affermare a livello comunitario, a certe condizioni, il principio del riporto del pagamento dell'imposta dovuta per le importazioni provenienti dagli Stati membri in base alle dichiarazioni dei soggetti passivi.

25. Lo sforzo di armonizzazione dovrebbe portare sia sulle modalità di riporto del pagamento, sia sulla definizione dei requisiti richiesti ai soggetti di imposta per beneficiare di questo modo di pagamento.

Le condizioni dovrebbero:

- essere sufficientemente precise per permettere un'armonizzazione effettiva all'interno della Comunità,
- prevenire la frode,
- escludere ogni forma di garanzia finanziaria.

./.

B.3. Documenti utilizzati negli scambi intracomunitari

26. La realizzazione di un'azione comunitaria su questo punto è strettamente legata a quella esaminata al punto precedente. Il rinvio del pagamento non ha senso come misura di semplificazione che se è accompagnato da semplificazioni relative ai documenti richiesti al momento del passaggio delle frontiere. L'obiettivo che la Comunità deve raggiungere è quello di permettere che una merce venga consegnata al di là delle frontiere senza dover sopportare formalità più gravose di quelle proprie a un mercato interno che si riducono, per l'essenziale, all'emissione di una fattura da parte del fornitore e, in certi Stati membri, da documenti che accompagnano le merci durante il trasporto.

Quest'ultima formalità deve costituire, evidentemente, il cardine degli scambi intracomunitari. Tuttavia ci si chiede se sostanziali semplificazioni non potrebbero essere introdotte utilizzando i documenti commerciali in luogo di quelli attuali, senza peraltro trascurare la necessità di disporre di mezzi di controllo e d'informazione adeguati alle esigenze relative ai differenti aspetti degli scambi internazionali. I documenti commerciali sarebbero allora utilizzati come documenti di accompagnamento delle merci per l'esportazione, il transito e l'importazione e come documenti giustificativi per le contabilità del fornitore e del cliente.

Questa soluzione rende necessario esaminare l'utilità della preventiva razionalizzazione a livello comunitario dei documenti in questione. Se questa razionalizzazione apparisse necessaria, le norme internazionali relative all'elaborazione dei documenti utilizzati nel commercio internazionale, norme stabilite dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, costituirebbero la base della riforma ipotizzata.

./.

B.4. Base imponibile

27. La sesta direttiva ha ricercato uno stretto parallelismo tra la base imponibile all'interno del paese e quella all'importazione anche se, tenendo conto di prassi amministrative, ha concesso agli Stati membri la facoltà di utilizzare il valore in dogana quale risulta dal regolamento (CEE) n.803/68.

In seguito alle conclusioni dei negoziati commerciali multilaterali del 1979, il Consiglio, su proposta della Commissione, ha adottato un nuovo regolamento relativo al valore in dogana delle merci (1).

Pur se le disposizioni di questo regolamento sono, in linea di principio, simili a quelle espressamente previste dalla sesta direttiva all'articolo 10,B, 1° paragrafo, la Commissione ritiene che il ricorso ad una valutazione di tipo doganale per gli scambi intracomunitari non si giustifica più. Questa pratica, oltre che apparire sotto il profilo psicologico come un residuo del periodo anteriore alla nascita dell'Unione doganale, potrebbe occasionare distorsioni di trattamento tra l'imposizione delle importazioni e quella delle cessioni di beni all'interno del paese. La Commissione proporrà pertanto al Consiglio la soppressione della facoltà concessa agli Stati membri di utilizzare le disposizioni del regolamento doganale per determinare il valore dei beni importati da uno Stato membro.

B.5. Vendite per corrispondenza

28. Come sottolineato già nella comunicazione trasmessa al Consiglio il 30 luglio 1975, la Commissione ritiene che lo sviluppo transfrontaliero di tale tipo di vendite ai non soggetti passivi,che presenta un sicuro interesse onde ampliare le possibilità di scelta offerte ai consumatori ed esercitare pertanto un effetto sui prezzi,sia per ora frenato, fra l'altro, da gravi ostacoli di natura fiscale.

I servizi della Commissione, insieme alle organizzazioni professionali, conducono da vari anni studi sulla possibilità di semplificare la riscossione dell'IVA applicabile a questo tipo di vendita. Tali studi devono essere approfonditi per individuare più precisamente le esigenze delle piccole e medie imprese.

(1) Regolamento del 28 maggio 1980 (CEE) n.1224/80, G.U. n. L 134 del 31.5.1980, pag.1.

./.

B. 6. Imposizione dei trasporti di persone

29. L'imposizione dei trasporti internazionali di persone in funzione delle distanze percorse sul territorio di ciascuno Stato membro, conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, lettera b) della sesta direttiva, presuppone controlli e formalità alle frontiere la cui sussistenza risulta incomprensibile agli operatori economici per quel che riguarda il traffico intracomunitario. Il Parlamento europeo si è del resto fatto portavoce di un certo numero di lamentele formulate in materia (1).

La sesta direttiva sancisce all'articolo 28, paragrafo 5 che nel regime definitivo del sistema comune di IVA, i trasporti di persone saranno tassati nel paese di partenza per il tragitto compiuto all'interno della Comunità, mostrando quindi che il Consiglio stesso è conscio delle difficoltà pratiche che si presentano nel settore.

La Commissione effettuerà gli studi necessari onde determinare le modalità più opportune per attuare il principio affermato nell'articolo 28, paragrafo 5, principio che puo' recare semplificazioni sostanziali alle frontiere interne.

B. 7. Importazione temporanea dei mezzi di trasporto utilitari

30. Questa materia è attualmente regolata, ivi compresi gli scambi intracomunitari, da convenzioni internazionali interpretate più o meno diversamente dagli Stati membri. Occorre istituire un regime comunitario armonizzato che garantisca una libera circolazione dei beni in questione.

Disposizioni particolari sono state già previste nella proposta di direttiva di cui al successivo punto 2.A.2 per i veicoli da turismo utilizzati a fini professionali dai viaggiatori di commercio.

B.8. Formalità richieste per l'importazione temporanea e la reimportazione di beni mobili materiali

31. Come dianzi accennato, la reimportazione di beni mobili materiali, che siano stati oggetto in un altro Stato membro di una lavorazione che è stata ivi assoggettata all'imposta senza diritto a deduzione o a rimborso, è esentata dall'IVA in base all'articolo 14.1.f. della sesta direttiva.

La Commissione tiene all'effettiva messa in vigore di questa disposizione che puo' paragonarsi ad una franchigia fiscale accordata ai privati all'interno della Comunità. Se le formalità previste dagli Stati membri risultassero troppo complesse riguardo alle esigenze della libera circolazione dei beni, la Commissione proporrà una procedura comunitaria semplificata che terrà conto della diversità dei beni suscettibili di beneficiare della franchigia.

(1) Cfr. in particolare la citata relazione della Commissione per la politica regionale, l'assetto territoriale e i trasporti, pag. 31.

./.

2) Azioni specifiche in favore dei privati

A. Proposte trasmesse al Consiglio

A. 1. Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle franchigie fiscali applicabili all'interno della Comunità in materia d'importazione temporanea di taluni mezzi di trasporto

Doc. COM(75) 527 def.
Trasmessa al Consiglio il 30.10.1975
Parere del Parlamento Europeo : reso il 13.2.1976
Parere del Comitato economico e sociale : reso il 31.3.1976
Modifica trasmessa al Consiglio il 30.6.1976 (doc. SG(76) D/6997).

A. 2. Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle franchigie fiscali applicabili alle importazioni definitive di beni personali dei privati in provenienza da uno Stato membro

Doc. COM(75) 528 def.
Trasmessa al Consiglio il 30.10.1975
Parere del Parlamento europeo: reso il 13.2.1976
Parere del Comitato economico e sociale: reso il 31.3.1976
Modifica trasmessa al Consiglio il 30.6.1976 (doc. SG(76) D/6998 del 6.7.1976).

32. Queste proposte, esaminate a livello esperti in maniera sufcientemente dettagliata, sono state discusse dal Consiglio nella sessione del 27 ottobre 1980 ma un accordo non è stato raggiunto.

La loro adozione consentirebbe di porre fine, instaurando nuove franchigie fiscali e definendo rigorosamente la nozione di residenza normale, alla maggior parte degli inconvenienti subiti dai privati per quel che riguarda sia le importazioni definitive di beni personali all'interno della Comunità, sia le importazioni temporanee di mezzi di trasporto, inconvenienti che hanno dato e continuano a dar luogo a numerose lamentele.

A. 3. Franchigie fiscali accordate ai viaggiatori all'interno della Comunità

Doc. COM(79) 694 def.
Trasmessa al Consiglio il 30.11.1979, G.U. n. C 318 del 19.12.1979, pag. 5
Parere del Parlamento europeo: reso il 18.4.1980
Parere del Comitato economico e sociale: reso il 30.1.1980
Modifica trasmessa al Consiglio il 10.6.1980, doc. COM(80) 308 def.

33. La Commissione ha trasmesso al Consiglio una proposta di direttiva concernente le franchigie fiscale accordate ai viaggiatori all'interno della Comunità. L'obiettivo di questa proposta è di aumentare la franchigia fiscale intracomunitaria da 180 a 210 ECUS et di conseguenza aumentare la franchigia accordata ai giovani viaggiatori e, per quanto concerne il valore di ciscun oggetto, gli importi previsti dalle deroghe accordate alla Danimarca ed all'Irlanda.

./.

In seguito al parere del Parlamento europeo, la Commissione ha modificato la proposta iniziale completandola, in particolare, con un programma di aumenti delle franchigie intracomunitarie per gli anni a venire. Il principio stesso di tale programma non è stato accolto nel corso delle discussioni che hanno avuto luogo in seno alle istanze competenti del Consiglio.

La Commissione preme, pertanto, per far adottare dal Consiglio la proposta iniziale onde ottenere un aumento delle franchigie comunitarie entro il 1981.

B. Azioni future

B. 1. Franchigie fiscali concesse all'interno della Comunità ai viaggiatori e per le piccole spedizioni prive di valore commerciale

34. La fissazione in unità di conto europee degli importi delle franchigie comunitarie in valore, secondo le modalità contemplate dalle direttive approvate il 19 dicembre 1978 (1), implica, in caso di rivalutazione di una qualsiasi valuta rispetto all'ECU, che tali importi vengano riesaminati poiché gli Stati membri hanno convenuto di evitare qualsiasi diminuzione nominale, in valuta nazionale, delle franchigie intracomunitarie. Per tali adeguamenti, che dovrebbero assumere un carattere meccanico, la Commissione ritiene necessario che le istituzioni comunitarie ricorrano ad una prassi decisionale semplificata.

35. La Commissione d'altronde continuerà i suoi sforzi per garantire uno sviluppo armonioso delle franchigie fiscali.

36. La procedura di detassazione prevista dalle citate direttive per i beni trasportati dal viaggiatore, il cui valore unitario superi l'importo della franchigia, pur essendo soddisfacente in linea di principio in quanto mira ad eliminare determinati casi di doppia imposizione nella Comunità, incontra tuttavia alcune difficoltà per quel che riguarda la sua applicazione pratica da parte dei soggetti passivi. Le informazioni di cui dispone la Commissione indicano che mentre tale procedura non dà luogo di certo a difficoltà per quel che riguarda i soggetti passivi specializzati nelle vendite all'esportazione oppure ben informati come ad esempio i grandi magazzini, cio' non si verifica invece per quel che riguarda altre categorie di commercianti al dettaglio che ignorano l'esistenza stessa della procedura, oppure non dispongono dei formulari che determinati Stati membri esigono oltre alla fattura commerciale. Allo scopo di rimediare a tale situazione, nell'interesse comune dei consumatori e dell'insieme dei soggetti passivi, è opportuno esaminare da vicino i problemi pratici posti dalla detassazione onde, in particolare, valutare l'utilità reale dei formulari che alcuni Stati membri esigono in aggiunta alla fattura. Risulta inoltre necessario procedere ad uno sforzo informativo adeguato presso i soggetti passivi che dovranno attuare la procedura de detassazione.

(1) G.U. n. L 366 del 28.12.1978.

./.

B. 2. Formalità richieste dagli Stati membri per i traslochi

37. La proposta di cui al punto 2.A.2. (come pure il testo che verrà approvato dal Consiglio su tale base) mira a fissare la portata delle franchigie fiscali per quel che riguarda il loro campo d'applicazione. Essa lascia agli Stati membri la facoltà di esigere che per le operazioni in questione vengano assolte talune formalità in base ad una dichiarazione in dogana.

Le formalità di vario tipo richieste attualmente per tali operazioni che usufruiscono di un'esenzione fiscale all'interno della Comunità sono palesemente troppo gravose; sarebbe pertanto opportuno prevedere di alleggerirle sostanzialmente o addirittura di sopprimerle del tutto.

B. 3. Vendite per corrispondenza di libri, riviste, giornali a privati residenti in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito lo speditore

38. Le vendite a privati di libri, riviste, giornali effettuate per corrispondenza da uno Stato membro ad un altro sono, in linea di principio, sottoposte alle norme generali dell'IVA, per quel che concerne di solito beni di valore poco elevato, è considerata particolarmente gravosa sia da parte degli acquirenti, al momento dell'importazione, sia da parte dei venditori, per quel che riguarda l'esportazione. I fatti di cui la Commissione è a conoscenza indicano che le imprese ritengono talora opportuno non chiedere la detassazione dei beni - creando pertanto una doppia imposizione a carico dell'acquirente - o di non eseguire gli ordinativi loro pervenuti - praticando pertanto un rifiuto di vendita che nel mercato interno viene sanzionato civilmente e, talora, penalmente.

Questa situazione è ancora più criticabile in quanto pone a repentaglio gli scambi culturali all'interno della Comunità.

Esiste in compenso in determinati Stati membri una franchigia all'importazione dei beni in questione provenienti dai paesi terzi o dagli Stati membri che puo' dar luogo a distorsioni di concorrenza a svantaggio degli operatori economici stabiliti all'interno del paese.

39. La Commissione ritiene che sia opportuno disciplinare tale materia in maniera più coerente:

- escludendo dal beneficio della franchigia le importazioni provenienti dai paesi terzi. Questa soluzione, motivata dall'intento di eliminare il rischio di distorsioni della concorrenza dovute all'assenza di imposizione nel paese di spedizione, è già stata avanzata dalla Commissione nella proposta relativa a determinate importazioni definitive di beni;
- istituendo una franchigia all'importazione per i libri, le riviste e i giornali inviati da un soggetto passivo stabilito in uno Stato membro a un privato residente in un altro Stato membro purché tali beni vengano tassati nel paese di spedizione e non superino eventualmente un determinato valore fissato a un livello tale da eliminare qualsiasi rischio sensibile di distorsioni di concorrenza dovute alle differenze di aliquote dell'IVA tra gli Stati membri. Sembra tuttavia che tale rischio sia molto limitato se si considera che i beni in questione sono, in generale, tassa-

./.

ti negli Stati membri in maniera moderata, che le spese di spedizione compensano in generale le differenze di imposizione e che i beni spediti non sono sempre disponibili presso i commercianti del paese d'importazione.

B. 4. Imposizioni cui sono soggetti i privati al momento dell'importazione di beni d'occasione acquistati in un altro Stato membro

40. L'adozione della proposta di settima direttiva (1) concernente il regime comune di imposta sul valore aggiunto applicabile al settore degli oggetti d'arte, da collezione, di antiquariato e di beni d'occasione, fondata sull'intento di eliminare, per quanto possibile, l'effetto cumulativo dell'IVA che si verifica quando un bene d'occasione già acquistato da un consumatore finale viene reintrodotto nel circuito commerciale, risolverà i problemi che possono incontrare i privati nel traffico intracomunitario di beni acquistati presso un soggetto passivo.

41. Dopo che la citata proposta di settima direttiva sarà stata adottata dal Consiglio, sarà opportuno riesaminare il regime fiscale delle importazioni e delle esportazioni effettuate dai privati e relative a beni acquistati da altri privati. Il regime attuale non puo' essere considerato soddisfacente nella misura in cui conduce ad una doppia imposizione quando non è applicabile la normativa che disciplina le franchigie fiscali.

La Commissione ritiene dunque necessario mettere a punto, per il futuro, un meccanismo che risolva i problemi in questione.

Conclusioni

42. Per la maggior parte delle azioni allo studio, il presente programma, come è stato già indicato, concerne l'applicazione di alcune misure richieste alla Commissione dal Consiglio nel quadro della sesta direttiva relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto. La realizzazione non potrà essere condotta a termine che congiuntamente ad altre azioni che la completano: armonizzazione delle disposizioni relative agli scambi con i paesi terzi parallela alle disposizioni doganali, armonizzazione dei regimi di imposta applicabili all'interno degli Stati membri.

43. Presentando questo programma, la Commissione intende contribuire alla realizzazione negli anni a venire delle condizioni fiscali di un'effettiva integrazione economica e preparare per il futuro la soppressione delle frontiere fiscali all'interno della Comunità.

La Commissione spera che un ampio dibattito si instauri e si articoli intorno ad una duplice preoccupazione: quella di concretizzare le condizioni per l'applicazione pratica delle misure indicate e quella di completarle, se del caso, con nuove iniziative.

(1) Presentata dalla Commissione al Consiglio l'11.1.1978, G.U. n. C 26 dell'1.2.1978, modifica trasmessa al Consiglio il 16.5.1979, G.U. n. C 136 del 31.5.1979, pag.8.