



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.10.2005  
COM(2005) 532 definitivo

**ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA COMUNITARIO DI LISBONA  
COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL  
PARLAMENTO EUROPEO**

**Il contributo delle politiche fiscali e doganali alla strategia di Lisbona**

## INDICE

1.	Il rilancio della strategia di Lisbona.....	3
1.1.	Tassazione, efficienza e competitività .....	4
1.2.	La politica doganale: uno dei pilastri del mercato interno .....	4
2.	Rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro.....	5
2.1.	Ampliare e rafforzare il mercato interno.....	5
2.1.1.	Una base imponibile consolidata comune per le imprese dell'UE .....	5
2.1.2.	Semplificare il contesto fiscale e creare condizioni di parità.....	6
2.1.3.	Misure mirate per l'eliminazione degli ostacoli fiscali transfrontalieri cui sono confrontate le imprese dell'UE .....	8
2.1.4.	Una nuova strategia per la tassazione delle autovetture.....	9
2.1.5.	Ridurre le distorsioni provocate dalla frode e dall'evasione fiscale .....	10
2.2.	Garantire mercati aperti e competitivi all'interno e all'esterno dell'Europa .....	10
2.2.1.	Una strategia contro la contraffazione .....	11
2.2.2.	Migliorare la legislazione e l'osservanza delle norme in materia doganale e promuovere le dogane elettroniche .....	11
2.3.	Migliorare la normativa europea e nazionale.....	13
2.3.1.	Aggiornamento delle norme in materia di IVA .....	13
3.	Conoscenza e innovazione come fattori di crescita .....	14
3.1.	Aumentare e migliorare gli investimenti destinati alla ricerca e allo sviluppo (R&S) .....	14
3.1.1.	Una comunicazione contenente orientamenti in materia di incentivi fiscali a favore della R&S .....	14
3.2.	Promuovere l'uso sostenibile delle risorse.....	15
3.2.1.	Fiscalità nel settore dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente.....	15

**ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA COMUNITARIO DI LISBONA**  
**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL**  
**PARLAMENTO EUROPEO**

**Il contributo delle politiche fiscali e doganali alla strategia di Lisbona**

**1. IL RILANCIO DELLA STRATEGIA DI LISBONA**

La Commissione ha proposto di recente il rilancio della strategia di Lisbona, incentrato sulla crescita e sull'occupazione<sup>1</sup>. Per raccogliere questa sfida, sarà necessario rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro, promuovere la conoscenza e l'innovazione e elaborare politiche che consentano alle imprese europee di creare nuovi e migliori posti di lavoro.

Un ruolo importante per il conseguimento di questi obiettivi è svolto dalle politiche fiscali e doganali, le quali possono contribuire ad accrescere l'efficienza delle nostre economie, ad esempio attraverso un uso efficiente delle risorse naturali, e la competitività delle nostre aziende. Queste politiche possono inoltre promuovere una maggiore concorrenza sui mercati, incentivare gli scambi e sostenere la conoscenza e l'innovazione.

La presente comunicazione descrive le **principali misure comunitarie di politica fiscale e doganale** con le quali si intende accelerare il processo di adeguamento strutturale necessario per mettere le nostre economie in grado di conseguire gli obiettivi di cui sopra. La comunicazione segue quindi le linee d'azione adottate nella comunicazione al Consiglio europeo di primavera: "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona"<sup>2</sup>.

La presente comunicazione si propone di descrivere in modo esaustivo le misure previste o già intraprese a livello doganale e fiscale che costituiscono un insieme coerente di iniziative volte al conseguimento di uno dei principali impegni politici dell'UE.

La sezione 2 illustra le azioni più rilevanti volte a consolidare il mercato interno, a garantire mercati aperti e competitivi e a migliorare la legislazione europea e nazionale. La sezione 3 illustra iniziative chiave destinate ad aumentare e migliorare gli investimenti nella ricerca e sviluppo e a facilitare l'innovazione e l'uso sostenibile delle risorse (si veda la tabella sulle misure politiche in allegato). Queste iniziative assumeranno una forma diversa a seconda delle loro specifiche caratteristiche e, se necessario, saranno accompagnate da una valutazione di impatto.

Le iniziative in questione dovrebbero rilanciare la crescita e, quindi, creare nuovi e migliori posti di lavoro. Per quanto riguarda più specificamente le politiche occupazionali, va osservato che le particolari disposizioni fiscali adottate a livello degli Stati membri possono contribuire ad accrescere l'occupazione e a promuovere economie favorevoli all'inserimento sociale. Una tassazione del lavoro relativamente elevata sembrerebbe aver ostacolato la

---

<sup>1</sup> Commissione, COM(2005) 330 e COM(2005) 24.

<sup>2</sup> *ibid.*

creazione di nuovi posti di lavoro, in particolare quelli meno qualificati; tuttavia, il modo più efficace per i governi di aumentare le entrate senza aumentare le aliquote di imposta consiste tuttora nell'ampliare la base imponibile attraverso l'aumento dell'occupazione. Anche il passaggio dalla tassazione del lavoro alla tassazione dei consumi e/o dell'inquinamento potrebbe contribuire alla strategia globale per aumentare i livelli occupazionali.

### 1.1. Tassazione, efficienza e competitività

Anche se un certo livello di concorrenza fiscale è benefico e può avere effetti economici positivi, l'obiettivo principale di qualsiasi regime fiscale è raccogliere una determinata quantità di entrate per finanziare i servizi pubblici e i trasferimenti sociali. Ciò deve avvenire in modo quanto più efficace possibile. I sistemi fiscali possono comportare costi consistenti in una minore efficienza economica, dovuta a distorsioni fiscali, oppure in oneri amministrativi e oneri determinati dall'osservanza delle norme per i contribuenti e le amministrazioni fiscali.

L'esistenza di diversi sistemi fiscali nazionali nell'UE rappresenta un ulteriore fattore di costo per via degli oneri amministrativi legati all'osservanza delle disposizioni fiscali. Questa situazione impedisce una più efficiente distribuzione delle risorse e la realizzazione di condizioni di parità<sup>3</sup>. In effetti, una conseguenza della doppia imposizione, dei costi di tipo fiscale per la ristrutturazione delle aziende e delle differenze più generali tra le norme fiscali degli Stati membri è che le ditte preferiscono operare nel loro paese più che in un altro Stato membro. Si tratta di gravi ostacoli che impediscono di sfruttare appieno i benefici di un **mercato interno competitivo**. L'eliminazione di tali ostacoli consentirebbe di creare nuove opportunità per coloro che si affacciano per la prima volta sul mercato e la concorrenza che ne risulterebbe darebbe impulso agli investimenti e all'innovazione. Inoltre, con la riduzione dei costi derivanti dall'eliminazione di tali barriere fiscali, verrebbe stimolata la competitività del settore produttivo dell'UE.

La politica fiscale potrebbe inoltre svolgere un ruolo proattivo nel promuovere **la conoscenza e l'innovazione come fattori di crescita**. La ricerca e lo sviluppo così come il contesto generale in cui operano le imprese potrebbero trarre benefici da misure fiscali più mirate. Attraverso la tassazione si potrebbero promuovere, inoltre, cambiamenti nel settore dell'ambiente, i quali contribuirebbero a modelli più sostenibili di produzione e di consumo.

### 1.2. La politica doganale: uno dei pilastri del mercato interno

**La politica doganale** può svolgere un ruolo importante per la **promozione del commercio**. L'aumento degli ultimi anni nel volume degli scambi, la complessità della moderna catena di approvvigionamento, le preoccupazioni relative alla sicurezza, il numero di parti coinvolte nonché la maggiore velocità nello scambio delle merci hanno fatto sì che le esigenze dal punto di vista delle informazioni relative agli scambi commerciali siano notevolmente aumentate.

La semplificazione della legislazione doganale, la razionalizzazione dei processi e delle procedure doganali e la creazione di un sistema doganale elettronico coerente e interoperativo faranno risparmiare agli operatori tempo e denaro nelle transazioni commerciali con le dogane. Allo stesso tempo, l'informatizzazione e l'interoperabilità garantiranno la

---

<sup>3</sup> Cfr. "European Tax survey" (SEC(2004) 1128/2).

rintracciabilità delle merci e la trasparenza sia per le amministrazioni doganali che per la comunità imprenditoriale.

## 2. RENDERE L'EUROPA PIÙ CAPACE DI ATTRARRE INVESTIMENTI E LAVORO

### 2.1. Ampliare e rafforzare il mercato interno

La strategia di Lisbona sottolinea che per il completamento del mercato interno sono ancora necessarie riforme cruciali alle quali si dovrebbe dare particolare attenzione. Gran parte dell'intervento dell'UE nel settore della politica fiscale riguarda questioni legate alla creazione e al funzionamento del mercato interno. Bisogna sottolineare, in questo contesto, il contributo importante che i programmi comunitari Dogana 2013 e Fiscalis 2013<sup>4</sup> continueranno a dare per garantire il buon funzionamento del mercato interno, in particolare tramite il finanziamento dell'interconnessione elettronica dei sistemi informatici degli Stati membri nel settore doganale e fiscale.

Attualmente, **diversi aspetti del funzionamento dei sistemi fiscali nazionali hanno effetti negativi sull'integrazione del mercato** oppure impediscono di sfruttare appieno i benefici derivanti da un unico mercato. Inoltre, poiché l'attuale contesto in cui operano le imprese è più propizio per le attività transfrontaliere rispetto a quanto non fosse due decenni fa, gli ostacoli di natura fiscale appaiono ancora più chiaramente come barriere residue sul mercato interno.

L'eliminazione di tali ostacoli consentirebbe alle imprese di effettuare scelte economiche più solide fondate sulla produttività dei fattori e meno condizionate dall'influenza di taluni costi supplementari. Ciò determinerebbe un aumento nella produzione delle economie degli Stati membri e, a seconda della situazione sui mercati dei prodotti interessati e del comportamento effettivo delle imprese, ridurrebbe la pressione sui costi e sui prezzi, con un conseguente aumento della ricchezza.

#### 2.1.1. Una base imponibile consolidata comune per le imprese dell'UE

L'attuale coesistenza di 25 **sistemi di tassazione delle aziende** diversi, talvolta persino incompatibili, all'interno dell'UE comporta in pratica costi supplementari di conformazione alle norme e offre scarse possibilità di compensazione transfrontaliera delle perdite, una possibilità esistente invece in situazioni prettamente nazionali. Una simile situazione non dovrebbe sussistere in un autentico mercato unico. Mentre nelle loro attività commerciali (ricerca, produzione, scorte, vendite, ecc.), le aziende tendono sempre più a trattare l'UE come un unico mercato, esse sono obbligate, unicamente a fini fiscali, a dividerlo in mercati nazionali.

Le norme sulla tassazione delle imprese trattano le attività transfrontaliere all'interno dell'UE in modo differente e spesso meno favorevole rispetto alle attività prettamente nazionali. Ciò induce le aziende ad investire a livello nazionale e scoraggia la partecipazione in aziende straniere o l'apertura di filiali all'estero. Allo stesso tempo, le incoerenze tra i sistemi nazionali offrono possibilità di elusione fiscale.

---

<sup>4</sup> Commissione, COM(2005) 111.

La politica della Commissione di orientarsi verso una **base imponibile consolidata comune per le imprese** risale al 2001<sup>5</sup> ed è stata confermata nel 2003<sup>6</sup>. Attraverso una base imponibile consolidata comune, le aziende che operano sul mercato interno potrebbero seguire le stesse norme per il calcolo delle loro basi imponibili nei diversi Stati membri dell'UE. La Commissione non intende proporre un'aliquota armonizzata di imposizione del reddito delle imprese. Tuttavia, una base imponibile consolidata comune consentirebbe di compensare le perdite a livello transfrontaliero e risolverebbe gli attuali problemi fiscali legati alle attività transfrontaliere e alla ristrutturazione di gruppi di aziende. Sarebbe opportuno concordare un meccanismo per condividere la base imponibile consolidata tra Stati membri, cosicché ogni Stato applicherebbe la propria aliquota fiscale alla sua quota di base imponibile consolidata. Questo metodo dovrebbe introdurre all'interno dell'UE un sistema di tassazione delle aziende più semplice e trasparente.

Si tratta di un progetto ambizioso, ma la Commissione intende completare i necessari lavori preparatori per l'introduzione di una base imponibile consolidata comune durante i prossimi tre anni al fine di presentare una proposta legislativa comunitaria entro il 2008.

### *2.1.2. Semplificare il contesto fiscale e creare condizioni di parità*

Il provvedimento di cui sopra mira a risolvere molti degli ostacoli che affrontano le società multinazionali nel settore dell'imposta sulle società. Tuttavia, le attività economiche transfrontaliere nell'UE sono soggette ad una serie di altri provvedimenti fiscali, in particolare per quanto riguarda il regime IVA, che impongono obblighi onerosi e agiscono quali barriere per gli scambi commerciali e gli investimenti. Le attività transfrontaliere portano ad aumenti statisticamente significativi dei costi di conformazione alle norme per qualsiasi impresa<sup>7</sup>. Le piccole e medie imprese sono particolarmente vulnerabili in questo ambito poiché per esse i costi legati alla conformazione alle norme sono proporzionalmente superiori che per le grandi società. L'eliminazione di tali ostacoli potrebbe accrescere notevolmente la partecipazione delle PMI al mercato interno; essa è attualmente molto inferiore a quella delle grandi società, con conseguenti inefficienze economiche e un impatto potenzialmente negativo sulla crescita economica e sulla creazione di posti di lavoro.

#### a) Adempimento degli obblighi IVA

Secondo lo studio sulla fiscalità in Europa (*European Tax Survey*)<sup>8</sup>, il motivo per cui il 14% delle PMI e il 10% delle grandi società non hanno effettuato attività economiche assoggettate all'IVA negli Stati membri nei quali non dispongono di una stabile organizzazione è dovuto unicamente agli obblighi in materia di IVA. Alla luce di questa constatazione, nell'ottobre 2004 la Commissione ha presentato una proposta importante volta alla **semplificazione degli attuali obblighi transfrontalieri in materia di IVA** con l'obiettivo di agevolare gli operatori che forniscono beni o prestano servizi ad altri Stati membri dell'UE. La proposta prevede, in particolare, il meccanismo dello "**sportello unico**", il quale consentirebbe agli operatori di utilizzare un unico numero IVA per tutte le prestazioni effettuate all'interno dell'UE e di inviare una dichiarazione IVA globale presso un portale elettronico, dal quale verrebbe poi trasmessa automaticamente ai vari Stati membri in cui gli operatori effettuano attività imponibili. La proposta contiene cinque altre misure di semplificazione volte a facilitare le

---

<sup>5</sup> Commissione, COM(2001) 582 e SEC(2001) 1681.

<sup>6</sup> Commissione, COM(2003) 726.

<sup>7</sup> Cfr. "European Tax Survey" (SEC(2004) 1128/2).

<sup>8</sup> SEC(2004) 1128/2.

attività commerciali delle aziende, in particolare delle PMI, negli altri Stati membri. Le discussioni sono ancora in corso in seno al Consiglio.

b) Applicazione sperimentale della tassazione secondo le norme del paese di residenza

Nel quadro della strategia della Commissione sulla tassazione delle società, il concetto di tassazione secondo le norme del paese di residenza è stato individuato come possibile soluzione per le questioni fiscali che ostacolano maggiormente le PMI nelle loro attività transfrontaliere. In sintesi, questo concetto applica **i principi di riconoscimento reciproco** propri del mercato interno **al trattamento fiscale delle PMI**. Le imprese interessate applicherebbero alle loro affiliate e alle loro stabili organizzazioni in altri Stati membri interessati le norme di tassazione delle imprese del loro Stato di residenza. Ciò non comporterebbe alcuna armonizzazione delle aliquote, le quali continuerebbero ad essere fissate ed applicate da ogni Stato membro.

La Commissione ritiene che questa idea, che è stata elaborata nei minimi dettagli tecnici, potrebbe essere efficacemente sperimentata, consentendo alle PMI di utilizzare tale sistema per un periodo di cinque anni sulla base di un progetto pilota sperimentale. La Commissione intende presentare una comunicazione in merito entro la fine del 2005.

c) Norme IVA relative ai servizi internazionali

La legislazione fiscale disciplina realtà economiche ed è efficiente solo se viene costantemente adeguata in base agli sviluppi e alle sfide emergenti. Il fatto che un numero sempre maggiore di servizi possa essere fornito a livello internazionale costituisce una sfida particolare. L'UE è stata capace di reagire prontamente alle conseguenze in termini di IVA dell'introduzione del commercio elettronico e della liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni; analogamente sarebbe opportuno modificare le norme IVA relative al luogo di prestazione di altri servizi che possono essere forniti a distanza, al fine di garantire che gli operatori all'interno e all'esterno dell'UE ottengano condizioni di parità e che le entrate siano assegnate al paese di consumo.

Nel 2003 la Commissione ha presentato una proposta relativa al **luogo delle prestazioni di servizi tra soggetti passivi** (prestazioni B2B)<sup>9</sup>. Questa proposta è stata modificata di recente per includere la **revisione delle norme relative al luogo delle prestazioni per i servizi resi dalle aziende ai consumatori** (prestazioni B2C)<sup>10</sup>. Nel caso fosse adottata, la proposta modificata ridurrebbe l'onere dell'IVA per le aziende che prestano servizi transfrontalieri ad altre aziende, eliminando i requisiti aggiuntivi di iscrizione IVA nonché la necessità di costose procedure di rimborso. Inoltre, dovrebbe contribuire a superare distorsioni di concorrenza causate dall'applicazione di aliquote IVA differenti da parte dei singoli Stati membri (per le quali è improbabile un'ulteriore armonizzazione) e introdurrebbe condizioni di parità nei confronti di operatori dei paesi terzi.

d) Norme IVA in materia di servizi finanziari

Le **norme IVA sui servizi finanziari** risalgono al 1977 e prevedono un'esenzione generale per il settore in questione. Ciò significa che l'IVA pagata dagli istituti finanziari sui loro fattori produttivi in linea generale non è detraibile, diventando così un costo finale per gli

---

<sup>9</sup> Commissione COM(2003) 822.

<sup>10</sup> Commissione, COM(2005) 334.

istituti finanziari. Si crea un effetto a cascata che sfocia in un aumento del costo del servizio per le imprese clienti. La situazione si fa ancora più complessa allorché gli istituti finanziari subappaltano parte delle loro attività e tali prestazioni sono assoggettate ad un'imposta IVA supplementare. E' evidente che il regime di esenzione è fondamentalmente inefficiente e accresce i costi.

Dal momento che tali norme costituiscono sempre più una fonte di attrito, si **rende necessaria una loro revisione**. Esse si prestano, inoltre, a differenze interpretative a livello nazionale. Questi provvedimenti IVA ormai superati si scontrano sempre più con altri obiettivi politici comunitari quali il piano d'azione sui servizi finanziari. Conseguenze non volute delle norme IVA costituiscono spesso un ostacolo ad una maggiore efficienza in questo settore, che potrebbe altrimenti derivare dalla creazione di un unico mercato paneuropeo per i servizi finanziari.

A seguito di un ampio processo di consultazione di tutte le parti interessate, la Commissione intende presentare una proposta legislativa per adeguare le norme IVA sui servizi finanziari all'evoluzione del mercato finanziario unico.

e) Autorità pubbliche in concorrenza con aziende private

Anche le norme che disciplinano le deroghe applicabili ai servizi di interesse generale e **l'esclusione degli enti pubblici dal campo di applicazione dell'IVA** dovranno essere aggiornate. Le attuali norme sono superate e non corrispondono più alla realtà economica del 21° secolo, nella quale si è assistito ad un processo di liberalizzazione di ex monopoli e alla parziale o totale privatizzazione di vasti settori del servizio pubblico. Questa situazione provoca distorsioni della concorrenza e inefficienze economiche e incoraggia meccanismi di elusione fiscale. La Commissione intende modificare le attuali norme in materia di IVA con una proposta che dovrebbe essere presentata entro la fine del 2006, con l'obiettivo di ripristinare condizioni di parità in taluni settori che interessano gli enti sia pubblici che privati.

*2.1.3. Misure mirate per l'eliminazione degli ostacoli fiscali transfrontalieri cui sono confrontate le imprese dell'UE*

Nel settore della **tassazione delle imprese**, la Commissione ha individuato, in attesa dell'introduzione della base imponibile consolidata comune per le imprese, diverse soluzioni volte all'eliminazione di singoli ostacoli fiscali.

a) Compensazione transfrontaliera delle perdite

L'assenza di una **compensazione transfrontaliera delle perdite** tende ad influenzare le decisioni aziendali inducendo le aziende ad investire nel loro paese o ad effettuare investimenti transfrontalieri nei grandi Stati membri, per via della maggiore probabilità che essi dispongano già di una base imponibile con la quale compensare le perdite.

Mentre le perdite transfrontaliere all'interno di una società, ossia le perdite di una stabile organizzazione estera, possono essere contabilizzate a livello della sede centrale nella maggior parte degli Stati membri, solo pochi di essi prevedono la compensazione transfrontaliera delle perdite realizzate all'interno di un gruppo di aziende, autorizzando la compensazione delle perdite di una società estera appartenente allo stesso gruppo. E' ovvio che questa disparità di trattamento generi distorsioni.

In seguito al ritiro di una proposta di direttiva del 1990 sull'argomento, la Commissione ha avviato un dibattito tecnico con gli Stati membri al fine di presentare una comunicazione subito dopo che la Corte di Giustizia europea avrà emesso la sua sentenza nella causa C-446/03 ("Marks & Spencer"), la quale dovrebbe essere particolarmente rilevante in questo settore.

#### b) Prezzi di trasferimento

La gestione dei **prezzi di trasferimento** è per le imprese dell'UE all'origine di notevoli costi aggiuntivi di conformazione alle norme<sup>11</sup>. Nel 2002 la Commissione ha istituito il forum congiunto dell'Unione europea sui prezzi di trasferimento, incaricato di trovare soluzioni pragmatiche, non legislative, al problema dei prezzi di trasferimento nell'UE. Il forum si compone di esperti delle amministrazioni fiscali degli Stati membri e del mondo imprenditoriale. A seguito della prima relazione del forum, la Commissione ha adottato una comunicazione contenente una proposta di codice di condotta per l'effettiva attuazione della Convenzione d'arbitrato nel 2004<sup>12</sup>, codice che è stato approvato dal Consiglio lo scorso dicembre.

Sulla scia della seconda relazione presentata dal forum nel maggio 2005, la Commissione intende proporre quest'anno un codice di condotta relativo ad una impostazione comune della documentazione sui prezzi di trasferimento richiesta alle imprese associate nell'UE. Inoltre, i servizi della Commissione e i membri del forum concentrano attualmente la loro attenzione su procedure alternative per evitare o risolvere i contenziosi fiscali.

#### c) Imposta sui capitali

Alcune imposte indirette quali l'**imposta sui capitali** (un'imposta sui conferimenti alle società di capitali) sono chiaramente negative per le aziende all'interno dell'UE e dovrebbero essere abolite nell'ambito dello sforzo volto a rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti. Il prelievo dell'imposta sui capitali è particolarmente pregiudizievole nel caso di operazioni di ristrutturazione o di sviluppo delle società all'interno dell'UE. E' inoltre svantaggioso per le imprese in fase di avviamento o per quelle che procedono ad aumenti di capitale. Negli ultimi anni, si è osservata una tendenza all'eliminazione dell'imposta sui capitali. Attualmente l'imposta è prelevata in 10 dei 25 Stati membri e dal prossimo anno solo 8 di essi continueranno a riscuoterla.

Pertanto, i servizi della Commissione stanno elaborando una proposta di rifusione della direttiva in materia di imposta sui capitali<sup>13</sup> che dovrebbe essere presentata entro la fine del 2006. La rifusione mira a semplificare e aggiornare la legislazione e a prevedere una graduale eliminazione dell'imposta sui capitali al fine di promuovere lo sviluppo delle imprese dell'UE.

#### *2.1.4. Una nuova strategia per la tassazione delle autovetture*

Il **mercato automobilistico** europeo costituisce l'esempio tipico di un settore che **non ha ancora pienamente beneficiato del mercato interno**, e uno dei motivi è costituito dalla

---

<sup>11</sup> Cfr. "European Tax Survey", SEC(2004) 1128/2.

<sup>12</sup> Commissione, COM(2004) 297.

<sup>13</sup> Direttiva 69/335/CEE del Consiglio del 17 luglio 1969, modificata.

tassazione. A seguito di una comunicazione presentata nel 2002<sup>14</sup> e di un ampio processo di consultazione, la Commissione ha adottato, il 5 luglio 2005, una nuova proposta sulla tassazione delle autovetture<sup>15</sup>. Questa proposta prevede la **graduale abolizione delle tasse di immatricolazione negli Stati membri e la loro sostituzione con una tassa annuale di circolazione o altre tasse esistenti o nuove**. La graduale abolizione delle tasse di immatricolazione ridurrebbe gli oneri burocratici e gli alti costi di transazione sostenuti dai consumatori. Garantirebbe inoltre maggiore trasparenza e certezza giuridica per tutti gli operatori, riducendo di circa il 20% le attuali differenze di prezzo tra le automobili.

La proposta mira anche a ridurre l'attuale frammentazione del mercato automobilistico europeo la quale incide negativamente sul commercio transfrontaliero di autovetture. Attualmente, l'industria è spesso costretta per motivi fiscali a produrre modelli le cui specifiche variano in funzione dei diversi Stati membri. La proposta darebbe uno slancio all'industria automobilistica che potrebbe beneficiare di maggiori economie di scala producendo automobili con le stesse specifiche tecniche per l'intero mercato interno.

#### *2.1.5. Ridurre le distorsioni provocate dalla frode e dall'evasione fiscale*

La **frode fiscale** provoca gravi distorsioni nel funzionamento del mercato interno, impedisce la libera concorrenza e erode le entrate che dovrebbero essere utilizzate per l'attuazione di servizi pubblici a livello nazionale. Dal momento che le autorità pubbliche sono costrette a compensare le perdite di reddito che ne derivano, l'aumento delle frodi porta ad una maggiore pressione fiscale per le società che operano nella legalità.

Il funzionamento dei sistemi fiscali è una competenza degli Stati membri e dovrebbe restarlo. Tuttavia, la Commissione ritiene che strategie comuni e maggiormente coordinate potrebbero aiutare ed incoraggiare gli Stati membri nella lotta contro la frode fiscale. Pertanto, la Commissione sta attualmente valutando la necessità di istituire a livello europeo una nuova politica contro le frodi fiscali. Si potrebbe prendere in considerazione un'ampia gamma di strumenti quali: una migliore cooperazione tra amministrazioni interne; la riduzione degli ostacoli ad un efficace scambio di informazioni, ad esempio tramite un migliore accesso alle informazioni bancarie; la promozione di negoziati con paesi terzi per introdurre disposizioni relative allo scambio di informazioni; l'ulteriore sviluppo dell'uso di strumenti di cooperazione amministrativa intracomunitari; il miglioramento della legislazione fiscale di base.

La Commissione si propone di garantire il necessario coordinamento, in particolare al fine di potenziare gli strumenti di cooperazione amministrativa a disposizione degli Stati membri. La Commissione intende presentare una comunicazione in materia nel 2006.

## **2.2. Garantire mercati aperti e competitivi all'interno e all'esterno dell'Europa**

Le imprese europee devono affrontare un numero sempre maggiore di sfide a livello internazionale. Garantire che le imprese operino in condizioni di parità sia all'interno che all'esterno dell'UE serve a promuovere gli investimenti sul mercato interno dell'UE. Al fine di realizzare l'agenda di Lisbona è quindi essenziale adoperarsi per migliorare la competitività internazionale delle imprese dell'UE.

---

<sup>14</sup> Commissione, COM(2002) 431.

<sup>15</sup> Commissione, COM(2005) 261.

### 2.2.1. *Una strategia contro la contraffazione*

I diritti di proprietà industriale e intellettuale delle imprese dell'UE subiscono una violazione su vasta scala da parte di **merci usurpative e contraffatte**. Studi effettuati dalla Camera di commercio internazionale nel 1997 e dall'OCSE nel 1998 rivelano che:

- le contraffazioni ammontano al 5-7% del commercio mondiale
- le contraffazioni hanno provocato la perdita di 200 000 posti di lavoro in Europa.

Nel frattempo, il traffico in questione non ha fatto altro che aumentare. Nel 2003, a Davos (Svizzera), leader economici e rappresentanti di governo di tutto il mondo hanno invocato un massiccio sforzo globale per combattere la contraffazione, stimata a oltre 450 miliardi di dollari l'anno. E' stato ritenuto di fondamentale importanza migliorare i controlli alle frontiere.

I sequestri effettuati dai servizi doganali dell'UE (oltre 100 milioni di articoli l'anno, per un valore di oltre un miliardo di euro) sono aumentati di circa il 1000% negli ultimi cinque anni. Tutti i settori commerciali dell'UE si scontrano con una concorrenza sempre più agguerrita da parte di questo commercio illegale e sleale. Ad esso si possono attribuire anche la riduzione degli introiti fiscali e i rischi accresciuti per la sicurezza dei cittadini.

Se si vogliono incoraggiare gli investimenti nella ricerca e sviluppo e si vogliono ottenere condizioni di parità all'interno e all'esterno dell'UE, è necessario intraprendere **un'azione efficace per proteggere i diritti di proprietà intellettuale**.

Una strategia coerente, basata su misure pratiche per dare alle aziende strumenti concreti e non troppo onerosi per combattere questa minaccia, richiede un intervento deciso a livello comunitario. Bisognerà promuovere anche la cooperazione internazionale per arrestare la produzione e l'esportazione di falsi nei paesi di origine. Senza una adeguata rete di sicurezza, le aziende dovranno sostenere una battaglia sempre più ardua contro le nuove regioni che producono falsi a livelli senza precedenti.

Dopo la presentazione, in luglio, di un pacchetto globale di provvedimenti penali volti ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale<sup>16</sup>, la Commissione ha adottato, nell'ottobre 2005, una comunicazione<sup>17</sup> che stabilisce misure concrete volte ad aumentare la protezione che le autorità doganali possono offrire contro la pirateria e la contraffazione, in particolare tramite un partenariato rafforzato con operatori economici e una più intensa cooperazione internazionale con i partner commerciali dell'UE.

### 2.2.2. *Migliorare la legislazione e l'osservanza delle norme in materia doganale e promuovere le dogane elettroniche*

Nell'attuale contesto commerciale internazionale, l'applicazione di formalità semplici, prevedibili e poco onerose per la circolazione transfrontaliera di merci è diventato un elemento indispensabile per stimolare la crescita economica attraverso la partecipazione nazionale o regionale al commercio internazionale. Inoltre, le autorità doganali hanno per definizione la possibilità di garantire che le importazioni siano effettuate nel rispetto dei

---

<sup>16</sup> Commissione, COM(2005) 276

<sup>17</sup> Commissione, COM(2005) 479

requisiti ambientali, sanitari e tecnici e che le misure di politica commerciale siano applicate in modo efficiente. Questa componente del compito delle dogane è fondamentale per garantire che:

- \* siano offerte, mantenute o ripristinate condizioni di parità con i partner commerciali;
- \* i beni di consumo sensibili a livello commerciale prodotti nella Comunità europea possano beneficiare di tutti i vantaggi associati alle loro norme e al loro luogo di produzione;
- \* le eventuali misure difensive, rese necessarie per assorbire i necessari aggiustamenti attuati nella CE, risultino efficaci.

Nel 2003 la Commissione ha adottato una duplice comunicazione relativa ad un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio e al ruolo delle dogane nella gestione integrata delle frontiere esterne<sup>18</sup>. La seconda comunicazione fissa un piano d'azione per una revisione globale delle procedure doganali ai fini di una loro semplificazione e razionalizzazione, affinché ci si possa avvalere pienamente delle possibilità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). La presentazione in dogana è una tappa obbligatoria della circolazione delle merci che attraversano i confini esterni della Comunità. Le procedure che si applicano incidono notevolmente sul ruolo svolto dagli operatori nazionali nel commercio internazionale e sul loro contributo all'economia nazionale. Procedure di sdoganamento delle merci efficienti ed efficaci aumentano la partecipazione degli operatori nazionali al mercato mondiale, contribuiscono alla loro competitività e favoriscono la partecipazione delle piccole e medie imprese al commercio internazionale, tenendo conto al contempo delle sfide dal punto di vista della sicurezza. Inoltre, con la razionalizzazione e l'adattamento della legislazione, delle procedure e dei processi doganali, in particolare delle norme comuni per i sistemi informatici, un **codice doganale aggiornato**, associato ad interventi operativi negli Stati membri, contribuirà alla realizzazione di un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio.

Il codice doganale aggiornato, che sarà oggetto di una proposta della Commissione alla fine di quest'anno, costituirà il pilastro legislativo delle dogane elettroniche. Esso istituirà la base giuridica per lo scambio elettronico di dati, non solo tra operatori commerciali e autorità doganali degli Stati membri, ma anche con altre amministrazioni o agenzie coinvolte nella circolazione internazionale delle merci, come previsto nella comunicazione della Commissione sul ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa<sup>19</sup>. Grazie a questa iniziativa, gli operatori dovranno fornire informazioni alle autorità doganali una sola volta (interfaccia unica) e le merci saranno controllate dalle diverse autorità allo stesso tempo e nello stesso luogo (sportello unico).

Al fine di consentire una gestione dei rischi efficace ed efficiente, le amministrazioni doganali di tutti gli Stati membri devono essere in grado di scambiarsi informazioni elettroniche. Ciò include in particolare lo scambio di dichiarazioni pre-arrivo e pre-partenza, informazioni sui rischi e informazioni relative agli operatori economici. Pertanto, occorrerà una maggiore convergenza dei sistemi e delle pratiche doganali e i sistemi doganali automatizzati degli Stati membri e della Commissione dovranno essere sincronizzati. Inoltre, gli operatori dovranno comunicare e operare online con le dogane. Ciò deve essere realizzato sulla base del principio

---

<sup>18</sup> COM(2003) 452.

<sup>19</sup> Commissione, COM(2003) 567.

dell'“accesso per tutti” (accesso multiplatforma), definito nella comunicazione della Commissione sul ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa.

## 2.3. Migliorare la normativa europea e nazionale

### 2.3.1. Aggiornamento delle norme in materia di IVA

Una migliore regolamentazione è uno degli elementi di fondo della strategia di Lisbona rinnovata. In materia di **IVA**, la Commissione ha presentato **diverse proposte** volte a migliorare il quadro normativo al fine di eliminare gli ostacoli al buon funzionamento del mercato e a introdurre maggiore concorrenza.

La legislazione di base in materia di IVA di cui alla Sesta direttiva IVA ha subito numerose modifiche ed è diventata complessa e di difficile comprensione. La Commissione ha quindi proposto una **rifusione della Sesta direttiva IVA**<sup>20</sup> con l'obiettivo di introdurre norme comunitarie chiare per gli operatori che intendono effettuare scambi all'interno dell'UE. Le discussioni relative a questa proposta hanno compiuto notevoli progressi in seno al Consiglio e saranno portate avanti in vista della sua adozione entro la fine del 2005.

Inoltre, appare sempre più chiara la necessità di un'applicazione più uniforme del regime IVA per agevolare le attività esercitate dalle imprese a livello comunitario. Nel 2004 il Consiglio ha introdotto la possibilità di adottare misure per garantire l'attuazione uniforme delle norme vigenti in materia di IVA<sup>21</sup>. Il primo regolamento proposto<sup>22</sup> dalla Commissione nell'ambito di questa nuova base giuridica è stato di recente approvato dal Consiglio e sarà adottato tra breve. La Commissione ritiene che un **ricorso più esteso a questa possibilità di adottare legislazione derivata vincolante in materia di IVA** a livello comunitario contribuirebbe efficacemente a risolvere le difficoltà incontrate dalle imprese per via di interpretazioni divergenti della normativa comunitaria sull'IVA.

La necessità di un'applicazione più uniforme delle norme sull'IVA è particolarmente evidente nel caso in cui interpretazioni diverse possono portare ad una **doppia imposizione** (o al contrario ad una non imposizione). Tuttavia, vi sono anche casi in cui la doppia imposizione o l'obbligo per un operatore di versare l'IVA sulla stessa transazione in due diversi Stati membri sono dovuti al fatto che gli Stati membri hanno diverse posizioni circa la natura di una determinata prestazione. Questa diversa valutazione dei fatti può verificarsi in ogni caso, anche qualora nei due Stati membri sia in vigore un'identica legislazione in materia di IVA. La Commissione presenterà quindi una proposta entro la fine del 2005 per l'introduzione di un meccanismo europeo in grado di risolvere o almeno ridimensionare i casi di doppia imposizione.

---

<sup>20</sup> COM(2004) 246.

<sup>21</sup> Direttiva 2004/7/CEE.

<sup>22</sup> Commissione, COM(2004) 641.

### 3. CONOSCENZA E INNOVAZIONE COME FATTORI DI CRESCITA

#### 3.1. Aumentare e migliorare gli investimenti destinati alla ricerca e allo sviluppo (R&S)

Sia la teoria economica che l'analisi empirica mettono in evidenza il ruolo cruciale della R&S per la crescita economica. Gli investimenti nella R&S hanno tradizionalmente effetti di ricaduta per cui il rendimento sociale dell'investimento è superiore al rendimento privato per l'impresa. Pertanto, gli interventi pubblici sono necessari per ottimizzare il livello della ricerca effettuata dalle imprese e sfruttare al massimo le potenzialità di crescita dell'economia.

Di conseguenza, l'agenda di Lisbona contiene diverse misure volte a promuovere la ricerca e lo sviluppo. Le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del marzo 2005 affermano esplicitamente che l'obiettivo di un livello di investimenti pari al 3% per la R&S "sarà conseguito tra l'altro attraverso incentivi fiscali agli investimenti privati".

##### 3.1.1. *Una comunicazione contenente orientamenti in materia di incentivi fiscali a favore della R&S*

In funzione del contesto economico, della capacità in materia di R&S e del sistema fiscale generale di un determinato paese, gli incentivi fiscali possono contribuire a rimediare a un eventuale fallimento del mercato e ad aumentare i bilanci destinati dalle imprese alla ricerca riducendo i costi di R&S. Le misure fiscali consentono alle imprese di determinare meglio l'adeguata ripartizione di investimenti R&S a seconda di progetti e priorità, offrendo loro maggiore sicurezza dal punto di vista giuridico e della programmazione. Esse consentono anche di instaurare un nesso diretto tra gli incentivi pubblici e l'aumento della spesa privata per la R&S, che è fondamentale, se si considera la mancanza di ricerca e di innovazione privata in Europa. Tuttavia, il valore degli incentivi fiscali per la R&S deve essere valutato nel quadro del sistema fiscale generale. Ad esempio, il livello globale delle aliquote fiscali applicate alle imprese influenza in modo determinante l'impatto degli incentivi fiscali connessi al livello di investimenti in R&S da parte delle imprese.

Negli ultimi anni, gli Stati membri hanno introdotto diversi incentivi fiscali a favore della R&S o hanno rafforzato quelli già esistenti. Negli ultimi due anni è stato avviato, con la supervisione del comitato CREST, uno scambio di informazioni tra Stati membri sulle migliori pratiche in questo settore, nell'ambito di un processo di apprendimento reciproco volto ad aumentare il livello degli investimenti destinati alla ricerca e sviluppo. Tuttavia, attualmente vi è una grande varietà di incentivi a favore della R&S negli Stati membri, il che provoca una situazione piuttosto scoordinata a livello dell'UE. Dal momento che gli Stati membri incontrano spesso lo stesso tipo di difficoltà, questa mancanza di coordinamento può portare ad una ripartizione non ottimale delle risorse pubbliche e costituisce un ostacolo all'attuazione di condizioni di parità a livello dell'UE.

Una **comunicazione contenente orientamenti in materia di incentivi fiscali a favore della R&S** potrebbe consentire di rimediare a questo relativo fallimento e, idealmente, assistere gli Stati membri nello sviluppo di soluzioni congiunte per problemi comuni e persino nello sviluppo di incentivi alla R&S che si rafforzino reciprocamente, dando vita così ad un contesto fiscale favorevole per la R&S all'interno dell'UE. Come annunciato nel suo piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato, nel 2006 la Commissione effettuerà una revisione del regime di aiuti di Stato a favore della R&S e dell'innovazione. Parallelamente, sarà presentata

una comunicazione contenente orientamenti per gli Stati membri sull'elaborazione e l'attuazione di misure di agevolazione fiscale a favore della R&S all'interno dei sistemi fiscali nazionali, affinché essi abbiano un'idea precisa dei vincoli cui sono soggetti in questo settore per via della legislazione comunitaria.

La comunicazione:

- esporrà i principali requisiti giuridici a livello dell'UE per gli incentivi fiscali attuati dagli Stati membri a favore della R&S;
- illustrerà le migliori pratiche adottate da alcuni Stati membri per quanto riguarda il trattamento fiscale e gli incentivi a favore della R&S che potrebbero servire da modello per altri Stati membri;
- se del caso, formulerà il messaggio politico e il contenuto essenziale delle eventuali iniziative future destinate agli Stati membri.

Chiaramente, questa comunicazione non avrà alcun carattere vincolante e sarà unicamente volta ad aiutare gli Stati membri che desiderano applicare incentivi fiscali.

### 3.2. Promuovere l'uso sostenibile delle risorse

La fiscalità indiretta, quale strumento fondato sulle leggi di mercato, può svolgere un ruolo importante per favorire un uso sostenibile delle risorse nell'Unione europea. Un sistema ben formulato di accise o di specifiche tasse ambientali migliora la funzione indicatrice dei prezzi attraverso l'internalizzazione dei costi ambientali esterni, e in questo modo induce gli operatori economici a modificare di conseguenza i loro comportamenti. Inoltre, la tassazione fornisce incentivi per le imprese affinché si impegnino verso l'innovazione tecnologica al fine di ridurre il loro onere fiscale. Le tasse sull'energia e sui trasporti e le tasse ambientali potrebbero essere utilizzate per agevolare un uso sostenibile delle risorse, di preferenza in un contesto coordinato a livello dell'UE al fine di evitare distorsioni della concorrenza.

#### 3.2.1. *Fiscalità nel settore dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente*

La direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità<sup>23</sup> ha dato agli Stati membri nuove possibilità per favorire l'uso sostenibile delle risorse attraverso la fiscalità. Ad esempio, essa consente di concedere riduzioni fiscali alle imprese che attuano accordi in vista della realizzazione di obiettivi legati alla tutela dell'ambiente o del miglioramento dell'efficienza energetica.

##### a) Tassazione del gasolio professionale

La direttiva in materia deve essere modificata per risolvere il problema delle **distorsioni di concorrenza sul mercato del trasporto merci**, derivanti da gravi divergenze nei livelli di tassazione del gasolio professionale negli Stati membri dell'UE. Il recente esame della legislazione in fase di elaborazione ha portato al ritiro della proposta del 2002 relativa al gasolio professionale<sup>24</sup> e la Commissione intende presentare entro la fine del 2005 una nuova

---

<sup>23</sup> Direttiva 2003/96/CE (GU L283 del 31.10.2003, pag. 51), modificata da ultimo dalla direttiva 2004/75/CE (GU L157 del 30.4.2004, pag.100).

<sup>24</sup> COM(2002) 410.

proposta che tenga conto delle osservazioni formulate dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dagli operatori in occasione dei dibattiti relativi alla proposta iniziale.

b) Tassazione sull'energia

La Commissione sta valutando, inoltre, l'opportunità di proporre una modifica della direttiva sulla tassazione dell'energia, al fine di introdurre **obiettivi ambientali più ambiziosi per la tassazione dell'energia** volti alla completa internalizzazione dei costi esterni. Nel Libro Verde sull'efficienza energetica del 2005<sup>25</sup>, la Commissione ha affermato che occorre considerare ulteriori iniziative al fine di potenziare l'impatto positivo delle politiche fiscali a favore di una maggiore efficienza energetica. Queste includono, ad esempio, il ravvicinamento verso l'alto delle aliquote di accisa applicate ai prodotti energetici e all'elettricità utilizzati nelle attività produttive e l'introduzione di un'indicizzazione automatica di tutte le aliquote di accisa.

c) Tassazione delle autovetture

Bisogna osservare, inoltre, che la proposta sulla tassazione delle autovetture adottata di recente, esposta al punto 2.1.4, prevede anche disposizioni per l'introduzione di un elemento inerente alle emissioni di CO<sub>2</sub> nella base imponibile della tassazione del settore automobilistico nei diversi Stati membri. Le misure fiscali costituiscono uno dei tre pilastri della strategia comunitaria per la **riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dalle autovetture**. Un uso ottimale di tali misure, associato agli impegni assunti dall'industria automobilistica e all'informazione dei consumatori, sono fondamentali per conseguire l'obiettivo comunitario di 120 g di CO<sub>2</sub> per km. La riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> porterebbe inoltre ad un risparmio in termini di consumo di energia delle automobili, il quale a sua volta contribuirebbe positivamente all'uso efficiente di prodotti energetici e alla sostenibilità dell'approvvigionamento energetico.

---

<sup>25</sup> COM(2005) 265.

## ALLEGATO

### Strategia di Lisbona: principali misure di politica fiscale e doganale adottate o previste

<b>Rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro</b>	<b>Conoscenza e innovazione come fattori di crescita</b>
<i>1. Ampliare e rafforzare il mercato interno</i>	<i>1. Aumentare e migliorare gli investimenti destinati alla ricerca e allo sviluppo (R&amp;S)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una base imponibile consolidata comune per le imprese dell'UE (2008)</li> <li>• Semplificare il contesto fiscale e creare condizioni di parità: adempimento degli obblighi IVA: sportello unico (2004); tassazione secondo le norme del paese di residenza (2005); norme IVA relative ai servizi internazionali e ai servizi finanziari (2005), (2006); IVA autorità pubbliche (2006)</li> <li>• Misure mirate per l'eliminazione degli ostacoli fiscali transfrontalieri che affrontano le imprese dell'UE: compensazione transfrontaliera delle perdite (2006); prezzi di trasferimento (2005); imposta sui capitali (2006)</li> <li>• Una nuova strategia per la tassazione delle autovetture (2005)</li> <li>• Ridurre le distorsioni provocate dalla frode e dall'evasione fiscale (2006).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una comunicazione contenente orientamenti in materia di incentivi fiscali a favore della R&amp;S (2006)</li> </ul>
<i>2. Garantire mercati aperti e competitivi all'interno e all'esterno dell'Europa</i>	<i>2. Promuovere l'uso sostenibile delle risorse</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una strategia contro la contraffazione (2005)</li> <li>• Migliorare la legislazione doganale al fine di promuovere le dogane elettroniche (2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalità nel settore dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente: tassazione del gasolio professionale (2005); tassazione sull'energia (2006); tassazione delle autovetture (2005).</li> </ul>
<i>3. Migliorare la normativa europea e nazionale</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aggiornamento delle norme in materia di IVA (2005)</li> </ul>	