

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.12.2010
COM(2010) 769 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Rimuovere gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE

SEC(2010) 1576 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

Rimuovere gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE

1. INTRODUZIONE

Dal 1992 i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea sono cittadini dell'UE oltre che del loro Stato membro di origine. La legislazione dell'UE attribuisce ai 500 milioni di cittadini dell'UE il diritto di trasferirsi in un altro paese dell'UE per vivere, studiare, lavorare o trascorrere la vecchiaia, nonché il diritto di fare acquisti ed investire in altri paesi dell'UE.

Nella sua strategia "Europa 2020"¹ per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nella UE, la Commissione europea è giunta alla conclusione che un modo per rimettere in carreggiata l'economia dell'UE è dare ai suoi cittadini la possibilità di fare appieno la propria parte nel mercato unico e la fiducia necessaria a tal fine.

Nella pratica, però, i cittadini dell'UE incontrano molti ostacoli quando intendono realizzare attività transfrontaliere nel mercato unico, mentre dovrebbero essere in grado di beneficiare appieno dei propri diritti di cittadini, consumatori, studenti, lavoratori, pazienti o pensionati in altri paesi all'interno dell'UE. L'Atto per il mercato unico² e la relazione sulla cittadinanza dell'UE³ prevedono l'adozione di azioni in una serie di settori per garantire che i diritti dei cittadini dell'UE siano pienamente effettivi. La tassazione è uno di tali settori.

La presente comunicazione individua i problemi fiscali transfrontalieri più urgenti con cui sono alle prese i cittadini dell'UE e delinea possibili soluzioni, che, a seconda del caso, potrebbero comportare modifiche alle norme fiscali nazionali dei singoli Stati membri intese ad eliminare le discriminazioni, l'introduzione di regole comuni a livello UE o una più stretta collaborazione tra le amministrazioni fiscali dell'UE in nuovi settori quali l'informazione e le iniziative di sensibilizzazione. Le norme fiscali non dovrebbero scoraggiare gli individui dallo sfruttare le possibilità offerte dal mercato interno.

2. ATTUALI DIFFICOLTÀ FISCALI TRANSFRONTALIERE PER I CITTADINI DELL'UE

Singoli cittadini dell'UE pongono frequentemente domande in merito a problemi inerenti alla tassazione transfrontaliera presso i diversi punti di contatto della Commissione europea che figurano nel portale Your Europe⁴. Dalle relazioni annuali di *Your Europe Advice*, *SOLVIT* e *Europe Direct Contact Centres* risulta che questi centri ricevono molte domande e reclami dai cittadini dell'UE in merito a questioni fiscali (**almeno il 3-4% del volume totale delle**

¹ <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

² COM(2010) 608

³ COM(2010) 603

⁴ http://ec.europa.eu/youreurope/citizens/index_en.htm

domande e dei reclami annuali). Anche i servizi competenti della Commissione⁵, i Centri europei dei consumatori, la European Enterprise Network e gli European Employment Services (EURES) in regioni transfrontaliere ricevono molte domande e reclami fiscali di vario tipo. La Commissione ha inoltre ricevuto o visto molte relazioni sui problemi fiscali transfrontalieri elaborate dalle associazioni transfrontaliere. Date le crescenti attività internazionali dei cittadini dell'UE, è probabile che tali domande e reclami aumentino ulteriormente in futuro.

I reclami riguardano soprattutto la complessità delle norme tributarie estere e le difficoltà nell'ottenere informazioni su tali norme e sui diritti e gli obblighi che ne derivano. Queste difficoltà sono spesso dovute ad ostacoli linguistici ma viene deplorata anche la mancanza di cooperazione tra le autorità tributarie di paesi diversi. Si lamenta inoltre frequentemente l'impatto dell'applicazione delle imposte locali sui residenti esteri e il fatto che interlocutori diversi all'interno delle singole autorità tributarie degli Stati membri forniscano informazioni contraddittorie.

In aggiunta,

- i cittadini UE che si trasferiscono all'estero per lavorarvi temporaneamente o permanentemente oppure attraversano quotidianamente una frontiera per andare a lavorare menzionano soprattutto le difficoltà di ottenere esenzioni, sgravi e deduzioni dalle autorità tributarie estere. Protestano altresì frequentemente per le aliquote fiscali progressive più elevate applicate ai non residenti e la tassazione superiore dei redditi esteri. Hanno grande rilevanza anche i problemi di doppia tassazione, derivanti dai conflitti in materia di domicilio fiscale, dai limiti nell'importo del credito disponibile a titolo dei trattati bilaterali sulla doppia tassazione e persino dalla mancanza di tali trattati in determinati casi;
- i cittadini UE che acquistano beni in paesi diversi dai loro paesi di residenza lamentano l'assenza di esenzioni fiscali per proprietà immobiliari estere, la mancanza di deduzioni e compensazioni per i non residenti in caso di perdite fiscali inerenti a proprietà immobiliari e imposte di registrazione più elevate per i non residenti;
- coloro che investono in beni mobili esteri deplorano le difficoltà nell'ottenere l'esenzione dalla ritenuta d'imposta;
- chi effettua pagamenti a fondi pensione esteri lamenta in particolare la non deducibilità di tali contributi, la doppia imposizione delle pensioni e gli ostacoli fiscali ai trasferimenti transfrontalieri del capitale pensionistico maturato;
- molti cittadini UE che hanno ereditato beni all'estero contestano tra l'altro la mancanza di disposizioni per evitare la doppia imposizione delle eredità e lamentano imposte di successione più elevate per i non residenti;
- i consumatori si lamentano soprattutto della doppia tassa di immatricolazione e/o circolazione che sono obbligati a versare quando acquistano un'auto in uno Stato membro diverso da quello di abituale residenza o quando la trasferiscono in uno Stato membro diverso da quello in cui è immatricolata. Molti sembrano avere difficoltà a capire in che

⁵ SEC(2010)1576

modo le regole UE sulla libera circolazione si applichino in materia di imposizione e presumono a torto che all'interno dell'UE le norme in materia di tasse automobilistiche siano o dovrebbero essere armonizzate. Si lamentano altresì degli ostacoli fiscali all'acquisto di beni on line all'estero e delle difficoltà di fare shopping oltre frontiera, oltre che delle differenze nelle imposte su alcool e tabacco nei diversi paesi e delle difficoltà di importare gli acquisti di tali beni;

- le associazioni di artisti e musicisti e di altri prestatori di servizi indipendenti deplorano i ritardi nell'ottenere il rimborso delle imposte ritenute sui loro onorari; la mancanza di un unico punto di contatto nelle amministrazioni tributarie; la difficoltà di rispettare le scadenze rigide imposte dalle autorità tributarie; la mancanza di coordinamento delle scadenze per la riscossione dell'imposta e per la richiesta di uno sgravio fiscale; e i problemi di aver a che fare con moduli fiscali complicati che variano da un paese all'altro;
- le società citano frequentemente gli ostacoli fiscali che impediscono di reclutare personale all'estero ed in particolare il modo in cui interagiscono sistemi fiscali diversi.

La presente comunicazione mira in primo luogo a spiegare come la Commissione possa aiutare i cittadini dell'UE a trovare soluzioni ai problemi di discriminazione fiscale da loro incontrati.

Il ricorso ai servizi di risoluzione dei problemi offerti dalla Commissione e l'applicazione delle regole contenute nel trattato UE possono rimediare a molti problemi di discriminazione nel settore fiscale che potrebbero interessare i cittadini dell'UE quando svolgono attività all'estero. Questi mezzi però non bastano per risolvere altri problemi come la doppia imposizione derivante dalla coesistenza di due sistemi tributari applicabili e dai disallineamenti tra tali sistemi. Anche quando le regole fiscali degli Stati membri non confliggono con le regole del trattato, la Commissione ritiene inappropriato per un mercato unico che problemi come la doppia imposizione, le incompatibilità tra diversi sistemi fiscali e la mancanza di accesso alle informazioni sulle regole fiscali degli Stati membri scoraggino gli individui a svolgere attività transfrontaliere o li penalizzino quando le svolgono. Sarebbe inutile e impossibile armonizzare tutti gli aspetti delle normative fiscali degli Stati membri. Ma occorre trovare soluzioni che riconoscano gli interessi legittimi dei cittadini nel settore della libera circolazione, ad esempio quelli stabiliti dai trattati. Ciò può significare che la risoluzione di diversi problemi fiscali può richiedere diversi livelli di coordinamento e cooperazione tra gli Stati membri.

Per questa ragione la Commissione considera inoltre importante adottare provvedimenti UE per rendere più compatibili i sistemi fiscali dei diversi Stati membri. La comunicazione descrive i progetti esistenti in questo settore e invita il Consiglio e il Parlamento, e tutte le parti interessate, ad assumere un ruolo attivo nell'affrontare queste questioni nell'ambito di una strategia condivisa, a beneficio dei cittadini dell'UE.

3. ELIMINARE LE DISCRIMINAZIONI NELLE LEGISLAZIONI FISCALI DEGLI STATI MEMBRI

La Commissione attribuisce grande importanza all'eliminazione delle norme fiscali discriminatorie degli Stati membri in modo da agevolare i cittadini che decidono di avvalersi della propria libertà di esercitare attività transfrontaliere. Gli Stati membri non sono

autorizzati a discriminare sulla base della nazionalità o ad applicare restrizioni ingiustificate all'esercizio delle quattro libertà fondamentali garantite dai trattati dell'UE. Uno Stato membro può trattare una situazione transfrontaliera diversamente da una situazione interna solo se ciò è giustificato da una differenza nelle circostanze del contribuente.

Nel corso degli anni, con l'aumento delle attività internazionali dei cittadini UE, è diventato evidente che vi sono numerosi aspetti della legislazione fiscale degli Stati membri che confliggono con le regole del trattato. Sono già stati affrontati e risolti molti problemi, riguardanti per lo più le regole applicate ai redditi transfrontalieri, alle proprietà, alle pensioni e ai dividendi esteri, alle importazioni di autovetture, alcool e tabacco. Un quadro dettagliato di tali casi figura nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione⁶. Tale documento fornisce informazioni sui servizi di risoluzione dei problemi che la Commissione mette a disposizione dei cittadini UE e fornisce esempi dei tipi di norme fiscali degli Stati membri che sono state considerate incompatibili con i trattati UE.

La Commissione incoraggia i cittadini a richiamare la sua attenzione sui problemi inerenti alle norme fiscali degli Stati membri dell'UE che a loro avviso potrebbero essere incompatibili con il diritto dell'UE. Tutti i cittadini dell'UE possono avvalersi dei punti di contatto nel portale Your Europe di cui al capitolo 2. Inoltre tutti i cittadini UE hanno il diritto di presentare un reclamo alla Commissione europea in merito a qualunque pratica di uno Stato membro dell'UE ritenuta incompatibile con il diritto UE.

Per parte sua, la Commissione intende impegnarsi maggiormente per

- garantire ai cittadini più trasparenza e maggiori informazioni sui risultati dei reclami in merito alle legislazioni fiscali degli Stati membri e alle procedure d'infrazione avviate nel settore fiscale;
- monitorare la legislazione fiscale degli Stati membri e richiedere sistematicamente agli Stati membri di rettificare eventuali incompatibilità con il diritto UE entro un determinato termine;
- monitorare l'attuazione, da parte degli Stati membri dell'UE, delle sentenze della Corte di giustizia nel settore tributario e garantire che esse siano attuate anche negli Stati membri non direttamente oggetto della sentenza;
- garantire che i servizi di consulenza dei cittadini dell'UE dispongano delle informazioni, della formazione e della documentazione necessarie per trattare i reclami dei cittadini riguardanti ostacoli fiscali transfrontalieri.

4. PROVVEDIMENTI UE PREVISTI IN AREE SPECIFICHE

La Commissione ha in programma determinati provvedimenti per affrontare i principali problemi fiscali irrisolti che i cittadini dell'UE incontrano in situazioni transfrontaliere.

1. Doppia imposizione del reddito e del capitale

⁶ SEC(2010)1576

In primo luogo la Commissione ritiene che occorra adottare provvedimenti per risolvere i problemi della doppia imposizione nell'UE in modo definitivo, andando oltre le soluzioni contenute nei trattati fiscali bilaterali. La Commissione sta esaminando attualmente i problemi incontrati sia dagli individui che dalle imprese quando i redditi, gli utili e le plusvalenze di capitale sono tassati in più di uno Stato membro. Questi problemi di doppia imposizione saranno trattati nel dettaglio in una comunicazione che la Commissione intende adottare nel 2011; l'obiettivo è presentare nel 2012, sulla base di una valutazione dell'impatto, possibili soluzioni, ad esempio un meccanismo vincolante di risoluzione delle controversie quale suggerito dalla recente relazione Monti⁷, in modo da colmare le lacune proprie dei trattati bilaterali degli Stati membri sulla doppia imposizione di redditi e capitale.

2. Imposta di successione

Le questioni inerenti alle imposte di successione transfrontaliere stanno acquistando un'importanza crescente per i cittadini dell'UE. La Corte di giustizia dell'Unione europea non ha mai esaminato le regole degli Stati membri dell'UE inerenti all'imposta di successione prima del 2003 ma da allora i tribunali nazionali hanno rinviato otto cause alla Corte. In aggiunta la Commissione ha ricevuto molti reclami e domande in merito a problemi sia di discriminazione che di doppia imposizione in questo settore. I problemi di doppia imposizione sono dovuti al fatto che le legislazioni degli Stati membri che applicano imposte di successione differiscono considerevolmente anche in merito a chi sia soggetto passivo. Vi sono inoltre pochissime convenzioni bilaterali tra Stati membri aventi per oggetto la doppia imposizione delle eredità e i meccanismi di esenzione unilaterale degli Stati membri non garantiscono una copertura completa. La Commissione sta attualmente analizzando i problemi inerenti all'imposta di successione transfrontaliera e svolgendo ampie consultazioni. Le soluzioni prese in esame sono fornire orientamenti in merito all'eliminazione delle caratteristiche discriminatorie e chiedere agli Stati membri di ampliare i propri meccanismi di esenzione unilaterale dalla doppia imposizione. La Commissione intende presentare proposte per affrontare i problemi inerenti all'imposta di successione transfrontaliera a metà 2011 sulla base dei risultati della valutazione dell'impatto attualmente in corso.

3. Tassazione dei dividendi versati oltre confine

In situazioni transfrontaliere le ritenute d'imposta sui dividendi determinano la suddivisione del diritto a tassare il reddito tra lo Stato fonte del reddito e lo Stato di residenza dell'investitore. Tuttavia, il fatto che i pagamenti di dividendi siano soggetti ad imposizione in due Stati membri è spesso causa di gravi problemi: può essere difficile reclamare un rimborso fiscale, vi potrebbero essere strati multipli di tassazione e la tassa applicabile ai dividendi versati a investitori esteri potrebbe essere più onerosa di quella prelevata sui dividendi pagati agli investitori locali. Ciò ha dato origine ad un incremento del numero di reclami presentati dai cittadini in merito a casi di discriminazione e delle cause rinviate alla Corte di giustizia.

La Commissione sta attualmente esaminando questa questione e, sulla base di una valutazione dell'impatto, intende presentare un'iniziativa nel 2012 per risolvere i problemi che insorgono quando due Stati membri condividono il diritto di tassare i dividendi versati a singoli investitori. In attesa di questa analisi più completa in materia di tassazione dei dividendi nell'UE, la Commissione sta altresì collaborando con gli Stati membri per garantire che le

⁷ http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

esenzioni dalla ritenuta d'imposta sui redditi mobiliari, compresi i dividendi, alle quali gli investitori hanno diritto a titolo dei trattati fiscali, saranno concesse nel modo più semplice e rapido possibile, idealmente al momento del pagamento del reddito in questione (cfr. raccomandazione della Commissione 2009/784/CE del 19 ottobre 2009).

4. Tasse di immatricolazione e circolazione autoveicoli

Quando acquistano un'auto in uno Stato membro diverso da quello di abituale residenza o quando la trasferiscono in uno Stato membro diverso da quello in cui è immatricolata, i cittadini dell'UE sono spesso soggetti ad oneri burocratici eccessivi e potrebbero dover versare due volte le tasse di immatricolazione e/o di circolazione.

Nel 2005 la Commissione ha proposto una direttiva⁸ in materia di tasse relative alle autovetture volta ad abolire gradualmente le tasse di immatricolazione e ad introdurre un sistema di rimborso per il periodo transitorio. A tutt'oggi gli Stati membri non hanno raggiunto l'accordo unanime necessario per l'adozione di tale proposta. La Commissione sta attualmente riesaminando la problematica al fine di risolvere il problema delle doppie tasse di immatricolazione sulle autovetture e avanzerà nuovi suggerimenti nel 2011⁹.

5. Commercio elettronico

Allo stato attuale i consumatori dell'UE incontrano difficoltà ad acquistare beni e servizi on line all'estero. Un consumatore dell'UE su tre ha effettuato un acquisto internet ma solo il 7% ha realizzato un acquisto on line transfrontaliero, sebbene il 33% sarebbe interessato ad acquistare al di là dei confini nazionali.

Da ricerche svolte è risultato che il 60% dei consumatori hanno tentato di acquistare on line in un altro paese ma non ci sono riusciti, in quanto il venditore si è rifiutato di realizzare l'operazione o la spedizione¹⁰. Nella metà dei casi testati, è stato impossibile compiere l'operazione, anche se i consumatori avrebbero potuto risparmiare almeno il 10%. I fattori che scoraggiano le imprese dal vendere all'estero sono molteplici, ma al primo posto vengono citate le questioni inerenti all'IVA. Secondo il 62% dei dettaglianti le differenze tra le normative tributarie nazionali costituiscono un ostacolo pratico importante al commercio transfrontaliero. I commercianti on line sono riluttanti a vendere prodotti all'estero in quanto potrebbero essere soggetti ad imposta e ad obblighi di dichiarazione nei paesi nei quali vendono.

Un parziale miglioramento della situazione attuale è già stato raggiunto grazie all'adozione di uno sportello unico per i commercianti che riforniscono i consumatori nei settori delle

⁸ COM(2005) 261 definitivo

⁹ Una questione diversa dalle doppie tasse di immatricolazione per autoveicoli è quella degli obblighi di doppia immatricolazione. Per quanto riguarda la seconda questione, come annunciato nella relazione 2010 sulla cittadinanza UE (COM(2010) 603), la Commissione proporrà altresì nel 2011 uno strumento legislativo per semplificare le formalità e le condizioni per l'immatricolazione dei veicoli che sono già stati immatricolati in uno Stato membro, al fine di rimuovere gli ostacoli al trasferimento transfrontaliero di tali veicoli.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul commercio elettronico transfrontaliero tra imprese e consumatori nell'UE del 22.10.2009 (COM(2009) 557 definitivo) e documento di lavoro dei servizi della Commissione: relazione sul commercio elettronico transfrontaliero nell'UE, SEC(2009) 283.

telecomunicazioni, della radiotrasmissione e dei servizi elettronici e sono già iniziati i lavori per l'attuazione di tale sistema. La Commissione continua a spingere per una più ampia applicazione dello sportello unico¹¹. In questo contesto la Commissione ha pubblicato il 1° dicembre un Libro verde che consente a tutte le parti interessate di essere consultate sul futuro del regime IVA, inclusi gli sportelli unici. La Commissione incoraggia le parti interessate a contribuire attivamente a questa consultazione che aiuterà a preparare i provvedimenti futuri in questo settore.

5. CONSIDERAZIONI PER AZIONI FUTURE

La Commissione propone inoltre di stabilire un dialogo con le amministrazioni tributarie degli Stati membri e con le parti interessate in merito ad altri mezzi appropriati per porre rimedio agli ostacoli fiscali transfrontalieri incontrati dai cittadini dell'UE. È già stato suggerito di:

- istituire sportelli unici centrali nelle amministrazioni tributarie dove i lavoratori e gli investitori mobili potrebbero non solo procurarsi informazioni fiscali rilevanti e affidabili, ma anche versare direttamente le imposte e ricevere tutti i certificati necessari per le autorità fiscali del loro paese di origine;
- agevolare gli adempimenti fiscali transfrontalieri tramite un maggiore allineamento dei moduli di dichiarazione e di richiesta rimborso, la traduzione delle informazioni in tutte le lingue ufficiali dell'UE e un maggiore uso della tecnologia dell'informazione;
- incoraggiare gli Stati membri ad adottare regole speciali per i lavoratori frontalieri e i lavoratori mobili che tengano conto dell'interazione dei sistemi tributari e di sicurezza sociale nei diversi Stati membri;
- promuovere una migliore interazione tra i diversi regimi di tassazione delle pensioni in modo da incoraggiare la mobilità dei lavoratori.

6. CONCLUSIONE

L'eliminazione degli ostacoli fiscali può contribuire in modo determinante ad abilitare e ad incoraggiare i cittadini UE a lavorare, trascorrere la vecchiaia, investire e acquistare prodotti e servizi in un altro paese dell'UE. Da parte sua, la Commissione propone di:

- seguire attivamente i reclami e garantire ai cittadini più trasparenza e maggiori informazioni sull'esito dei reclami riguardanti le legislazioni fiscali degli Stati membri e sui procedimenti d'infrazione avviati nel settore fiscale. A tal fine verranno tra l'altro pubblicate ogni anno informazioni di facile consultazione per i cittadini sul sito internet Europa;
- agevolare l'accesso ai servizi di consulenza della Commissione Europe Direct e Your Europe citizens' e garantire che questi servizi possano occuparsi meglio di questioni fiscali

¹¹ Nel 2004 la Commissione ha proposto un sistema di sportello unico (COM(2004)728) che consentirebbe di rispettare taluni obblighi di dichiarazione nello Stato membro in cui è stabilita l'impresa. La proposta non è stata però ancora adottata.

e che i cittadini possano ottenere più direttamente aiuto e consulenza. Le informazioni disponibili sul sito internet Your Europe verranno fornite in un formato di facile consultazione per gli utenti;

- presentare un'analisi dettagliata dei problemi inerenti alla doppia tassazione nel 2011 e preparare una soluzione definitiva per il 2012, sulla base dei risultati di una valutazione dell'impatto;
- proporre soluzioni ai problemi riguardanti l'imposta di successione transfrontaliera nel 2011, sulla base dei risultati di una valutazione dell'impatto;
- proporre soluzioni nel 2012 in merito ai problemi inerenti alle imposte applicate ai pagamenti transfrontalieri di dividendi, sulla base dei risultati di una valutazione dell'impatto;
- proporre soluzioni riguardanti i problemi transfrontalieri per i cittadini dell'UE nei settori della tassazione delle autovetture e degli acquisti on line di prodotti e servizi;
- lanciare un dibattito con gli Stati membri nel 2011, nell'ambito di un gruppo di lavoro di esperti fiscali, sulle modalità per semplificare gli adempimenti fiscali nelle situazioni transfrontaliere.

Per affrontare con successo i problemi fiscali transfrontalieri dei cittadini dell'UE (ad esempio la doppia imposizione, la complessità delle procedure fiscali e la mancanza di informazioni chiare per i contribuenti esteri), la Commissione necessita del sostegno del Consiglio, del Parlamento europeo, degli Stati membri e delle altre parti interessate. La Commissione invita pertanto tutte le parti interessate ad assumere un ruolo attivo nell'eliminazione degli ostacoli fiscali delineati nel presente documento, in modo da rendere il mercato unico realmente vantaggioso per i cittadini dell'UE. La Commissione esporrà i progressi compiuti ai fini dell'eliminazione dei problemi fiscali transfrontalieri, come quelli della doppia tassazione degli autoveicoli, nella relazione sulla cittadinanza UE programmata per il 2013, un Anno europeo che verrà dedicato ai cittadini.