

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Doppia imposizione nel mercato unico

COM(2011) 712 definitivo

(2012/C 181/08)

Relatore: **FARRUGIA**

La Commissione europea, in data 11 novembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Doppia imposizione nel mercato unico

COM(2011) 712 final.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 marzo 2012.

Alla sua 479a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 marzo 2012 (seduta del 28 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli, 1 voto contrario e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La doppia imposizione rappresenta un serio ostacolo all'attività transfrontaliera, impedendo l'efficace funzionamento del mercato unico, con implicazioni economiche negative sugli investimenti e sull'occupazione. Essa scoraggia gli investimenti e mette a repentaglio la competitività, incidendo così in maniera negativa sulla crescita economica e sul raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

1.2 L'importanza di eliminare la doppia imposizione è già stata messa in rilievo dal Comitato economico e sociale europeo (CESE) in una serie di pareri. Il CESE ha infatti appoggiato proposte intese ad accelerare le misure contro la doppia imposizione nonché a migliorare la semplificazione amministrativa nelle situazioni transfrontaliere, e proposte che puntavano a promuovere un mercato interno dove regnasse una concorrenza leale.

1.3 Alla luce di tali considerazioni, il CESE è favorevole alle iniziative volte a eliminare la doppia imposizione promuovendo, come prospettato nella comunicazione in esame⁽¹⁾, l'efficace interazione di regimi fiscali diversi.

1.4 Esso ritiene altresì che la doppia imposizione debba essere eliminata con modalità proporzionate agli obiettivi perseguiti e rispettose della sovranità fiscale dei singoli Stati membri.

1.5 Il CESE è inoltre dell'avviso che i problemi posti dalla doppia imposizione abbiano un impatto sproporzionatamente maggiore sulle persone e sulle piccole e medie imprese, che in

genere non hanno le risorse necessarie per affrontare tali problemi. Di conseguenza, se da un lato accoglie con favore la comunicazione in esame, dall'altro sottolinea che le proposte tese ad affrontare la doppia imposizione devono essere coerenti con le misure adottate in materia per le persone fisiche ed indicare soluzioni anche per queste ultime e le PMI.

1.6 Il CESE condivide la proposta di creare un Forum dell'UE sulla doppia imposizione fondato sugli stessi principi dell'efficace Forum congiunto dell'UE sui prezzi di trasferimento (FCPT). Ritiene tuttavia che il nuovo forum debba intendersi solo come un primo passo verso l'istituzione di un osservatorio della Commissione europea, che il CESE ha già raccomandato come mezzo per affrontare la questione dell'eliminazione degli ostacoli transfrontalieri per i cittadini⁽²⁾. A questo scopo, le funzioni dell'osservatorio potrebbero essere ampliate ulteriormente, sì da includere il compito di verificare la costante efficacia degli sforzi tesi a eliminare la doppia imposizione per i cittadini e le PMI, così come per le grandi imprese.

1.7 Il CESE raccomanda che il Forum dell'UE sulla doppia imposizione comprenda anche rappresentanti della società civile organizzata.

1.8 Il CESE appoggia inoltre l'adozione di un codice di condotta che consenta un'interpretazione e un'applicazione comuni di concetti fiscali tra Stati membri diversi, in modo da evitare situazioni di doppia imposizione e ridurre i casi in cui le convenzioni in materia non sono efficaci. A sua volta, ciò eviterebbe anche di ricorrere all'arbitrato.

⁽¹⁾ COM(2011) 712 final.

⁽²⁾ Cfr. il parere in merito alla 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*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 95.

1.9 Il CESE è senz'altro favorevole a studiare la fattibilità di un sistema efficiente di risoluzione delle controversie, ma sottolinea anche l'importanza di assicurarsi che gli sforzi siano volti a garantire una limitata necessità di ricorrere all'arbitrato.

1.10 Il CESE è inoltre favorevole a studiare il fenomeno della doppia non imposizione in tutta la sua ampiezza e nelle sue implicazioni economiche e sociali, nonché a esaminare le eventuali ripercussioni delle misure intese a eliminarlo.

1.11 Infine, il CESE sottolinea che tutte le proposte andrebbero soppesate sulla base di valutazioni sociali ed economiche approfondite, le quali dovrebbero illustrarne l'impatto su ciascuno Stato membro.

2. Contesto e obiettivo della proposta

2.1 La doppia imposizione si risolve in incertezza giuridica che ostacola l'attività economica di cittadini ed imprese. Essa comporta un aumento della pressione fiscale complessiva e pesanti perdite di benessere, nonché oneri amministrativi inutilmente elevati, e ha un impatto negativo sugli investimenti e sull'operatività del mercato unico, il che a sua volta compromette la competitività e l'occupazione. Le consultazioni effettuate dalla Commissione rivelano la portata del problema della doppia imposizione, in quanto oltre il 20 % dei casi segnalati riguarda importi superiori a un milione di euro per le società e oltre il 35 % importi superiori a 100 000 euro per le persone fisiche.

2.2 La comunicazione in esame ⁽³⁾ sottolinea l'importanza di contrastare la doppia imposizione ⁽⁴⁾ al fine di garantire l'efficacia del mercato unico e di assicurarsi di raggiungere gli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020.

2.3 La comunicazione invoca un maggiore coordinamento in materia di tassazione, in quanto elemento di un quadro di politica economica più forte nell'area dell'euro. Ciò trova riscontro nell'Atto per il mercato unico (*Single Market Act*) ⁽⁵⁾, che mette in luce l'importanza di abbattere gli ostacoli transfrontalieri per i cittadini dell'UE e gli oneri amministrativi fiscali per le imprese; e a quest'ultima sfida intende rispondere la proposta della Commissione relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (*Common Consolidated Corporate Tax Base- CCCTB*) ⁽⁶⁾. La comunicazione fa inoltre riferimento alla necessità di una rete efficace di convenzioni contro la doppia imposizione tra Stati membri e all'importanza di affrontare i problemi legati alla doppia imposizione sulle successioni.

⁽³⁾ COM(2011) 712 final.

⁽⁴⁾ Definita come l'applicazione di tasse comparabili da parte di due (o più) giurisdizioni fiscali sullo stesso reddito o capitale imponibile.

⁽⁵⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 121 final.

2.4 Nella comunicazione in esame la Commissione si concentra sul superamento degli ostacoli posti dalla doppia imposizione, osservando che, in un periodo di crisi economica, la questione diventa ancora più importante. La comunicazione rileva che, in una prospettiva dinamica, eliminando la doppia imposizione e concentrandosi sulla doppia non imposizione, i governi potrebbero ottenere una fonte di entrate fiscali.

2.5 La comunicazione riconosce che, mentre diversi Stati membri affrontano già il problema della doppia imposizione attraverso l'attuazione di misure unilaterali e accordi bilaterali o multilaterali, il Trattato UE non obbliga gli Stati membri a eliminare la doppia imposizione.

2.6 Essa elenca poi una serie di misure già esaminate dalla Commissione in quanto strumenti per affrontare la doppia imposizione, tra cui la direttiva sulle società madri e figlie, la direttiva sugli interessi e sui canoni, la convenzione sull'arbitrato, i risultati del Forum congiunto dell'UE sui prezzi di trasferimento (FCPT), le raccomandazioni sulle procedure di concessione dell'esenzione dalla ritenuta alla fonte, e la proposta relativa alla CCCTB.

2.7 In proposito, tuttavia, la Commissione osserva anche che tali strumenti, benché importanti, non sempre funzionano in modo sufficientemente efficace e propone quindi - senza peraltro entrare mai nei dettagli - le seguenti possibili soluzioni:

- il rafforzamento degli strumenti vigenti, e in particolare della citata direttiva sugli interessi e sui canoni. Contemporaneamente alla comunicazione in esame, la Commissione ha presentato una proposta di rifusione di tale direttiva (COM(2011) 714 final) volta a ridurre la doppia imposizione dovuta all'applicazione di ritenute alla fonte, e il CESE ha adottato un parere in merito a questa proposta ⁽⁷⁾;
- l'estensione della copertura e dell'ambito di applicazione delle convenzioni contro la doppia imposizione (CDI), valutando i modi di affrontare situazioni triangolari nonché il trattamento da riservare alle entità e alle imposte non coperte dalle CDI all'interno dell'UE, con la proposta di rafforzare il dialogo tra gli Stati membri in caso di controversie;
- misure per pervenire a un'interpretazione e un'applicazione più uniformi delle disposizioni delle CDI tra Stati membri. Si fa riferimento alla possibile creazione di un Forum dell'UE sulla doppia imposizione e all'elaborazione di un codice di condotta in materia di tassazione che affronti i conflitti di interpretazione in rapporto a concetti impiegati nelle CDI applicabili tra Stati membri;

⁽⁷⁾ Cfr. parere CESE, GU C 143 del 22.5.2012, pag. 46 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio, concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi (rifusione)*, COM(2011) 714 final.

— il meccanismo contenuto nell'ultima versione dell'articolo 25 del modello OCSE di convenzione fiscale (del 2008), che prevede una procedura di mutuo accordo con una procedura vincolante di risoluzione delle controversie per tutti i casi irrisolti di doppia imposizione. Secondo la Commissione, ciò consentirebbe di ovviare alla mancanza di un meccanismo generale vincolante per la risoluzione delle controversie.

2.8 La comunicazione, infine, elenca alcune ulteriori misure da intraprendere, tra cui:

- sviluppare le opzioni indicate nella comunicazione stessa, e in particolare istituire un Forum UE sulla doppia imposizione, elaborare un codice di condotta e valutare la fattibilità di un meccanismo di risoluzione delle controversie efficiente;
- presentare possibili soluzioni, come quella recentemente proposta dalla Commissione⁽⁸⁾, per affrontare gli ostacoli all'imposta sulle successioni in contesti transfrontalieri all'interno dell'UE;
- continuare ad avvalersi dell'FCPT, rinnovato di recente, per affrontare le questioni legate alla doppia imposizione dei prezzi di trasferimento;
- presentare, nel corso dell'anno, soluzioni per la doppia imposizione transfrontaliera dei dividendi distribuiti a investitori di portafoglio;
- avviare un'indagine conoscitiva per stabilire l'estensione del fenomeno della doppia non imposizione.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie con favore l'impegno ad affrontare il problema della doppia imposizione, che considera deleterio per gli investimenti e quindi per la creazione di posti di lavoro e l'attività economica. Già in una serie di altri pareri, infatti, ha sottolineato l'importanza di eliminare la doppia imposizione, appoggiando proposte intese ad accelerare le misure contro la doppia imposizione nonché a migliorare la semplificazione amministrativa nelle situazioni transfrontaliere⁽⁹⁾ e proposte che puntavano a stabilire principi comuni che promuovessero un mercato interno caratterizzato da una concorrenza leale⁽¹⁰⁾.

3.2 Il CESE ha inoltre sostenuto gli sforzi della Commissione rivolti a eliminare, o quanto meno a ridurre, la doppia o plurima imposizione giuridica ed economica che subiscono, nello

Stato di residenza della società madre, gli utili distribuiti da una società figlia⁽¹¹⁾. Una linea, questa del CESE, testimoniata, ancora di recente, dal suo sostegno alla proposta di creare una CCCTB in quanto strumento per allineare i principi in materia d'imposte sulle società⁽¹²⁾.

3.3 In proposito, tuttavia, il CESE ha anche osservato che i dettagli della proposta dovranno essere precisati ulteriormente. Inoltre il CESE sottolinea l'importanza di un'applicazione neutrale della CCCTB sul piano delle entrate in ogni Stato membro ed evidenzia che l'adozione della CCCTB non dovrebbe rendere l'Europa meno flessibile e competitiva nell'attrarre investimenti diretti dall'estero. Queste proposte devono, ove opportuno, essere accompagnate da valutazioni di impatto.

3.4 Il CESE raccomanda che tali obiettivi siano raggiunti in primo luogo grazie a un più intenso coordinamento e a un'interazione più efficace tra diverse giurisdizioni fiscali nazionali, il che significa anche una migliore comunicazione tra amministrazioni tributarie e contribuenti. Esso ritiene che i progressi su questi fronti siano proporzionati agli obiettivi perseguiti e non incidano sulla sovranità delle diverse giurisdizioni fiscali nazionali. Considerazioni, queste, in linea con la comunicazione della Commissione sul coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno⁽¹³⁾.

3.5 Di conseguenza, il CESE accoglie con favore le misure intese a rafforzare gli strumenti esistenti e gli ulteriori sforzi volti a eliminare la doppia imposizione, come illustrato nella comunicazione in esame, al fine di garantire un'interazione efficiente tra i diversi regimi fiscali e di assicurarsi che l'onere fiscale colpisca gli operatori economici una volta soltanto e nel modo da loro previsto.

3.6 Il CESE evidenzia inoltre che, se è vero che l'eliminazione della doppia imposizione è un requisito essenziale per garantire l'efficienza del mercato unico, tuttavia qualsiasi proposta dovrebbe puntare a rimuovere in modo efficiente le barriere fiscali e a garantire l'efficacia delle CDI solo entro i limiti posti dalle basi giuridiche contenute nel TFUE. Gli sforzi tesi a eliminare la doppia imposizione dovrebbero, infatti, essere realizzati in modo tale da rispettare la sovranità fiscale dei singoli Stati membri.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE sottolinea che i problemi posti dalla doppia imposizione hanno un forte impatto sulle persone fisiche e sulle PMI, che, a differenza delle grandi imprese, solitamente non dispongono delle risorse finanziarie e umane necessarie per

⁽⁸⁾ Raccomandazione della Commissione, del 15 dicembre 2011, relativa a misure intese a evitare la doppia imposizione in materia di successioni (2011/856/UE).

⁽⁹⁾ Cfr. la nota 2.

⁽¹⁰⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Tassa sulle operazioni finanziarie*, GU C 241 del 7.10.2002, pag. 75.

⁽¹¹⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 90/435/CEE concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi*, GU C 32 del 5.2.2004, pag. 118.

⁽¹²⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio relativa ad una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)*, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 63.

⁽¹³⁾ COM(2006) 823 final.

affrontare tali problemi e i relativi arbitrati. Ciò vale, in molti casi, soprattutto per le informazioni e le conoscenze in merito alle prassi giuridiche e amministrative⁽¹⁴⁾. Inoltre, le imposte sulle successioni pongono ai cittadini problemi particolari legati alla doppia imposizione. La comunicazione in esame si concentra sull'eliminazione della doppia imposizione per le imprese, e specialmente per quelle di grandi dimensioni, ma non ha potuto spingersi oltre per affrontare i problemi specifici incontrati dai cittadini e dalle PMI.

4.2 Il CESE dà atto dell'efficacia dell'FCPT nel cercare soluzioni al problema della doppia imposizione in materia di prezzi di trasferimento, e si augura che il Forum dell'UE sulla doppia imposizione funzioni in maniera analoga. L'FCPT, che opera nel quadro delle orientamenti dell'OCSE in materia di prezzi di trasferimento e su base consensuale per proporre alla Commissione soluzioni non normative a problemi concreti posti dalle pratiche dei prezzi di trasferimento nell'UE, ha ottenuto una serie di buoni risultati, tra cui un codice di condotta sulla documentazione dei prezzi di trasferimento per le imprese associate nell'UE (DPT) nonché di orientamenti in materia di accordi preventivi sui prezzi di trasferimento (APP) e di servizi intragruppo a basso valore aggiunto; un'efficacia dipesa in parte dal fatto che nel forum sono ampiamente rappresentati sia gli Stati membri che le imprese.

4.3 Il CESE auspica dunque che la creazione di un Forum dell'UE sulla doppia imposizione si fondi su principi analoghi a quelli alla base dell'FCPT, che assicurino un'effettiva rappresentanza di tutte le parti direttamente interessate, compresa la società civile organizzata.

4.4 Il CESE appoggia la creazione di un Forum dell'UE sulla doppia imposizione, ma osserva anche che la comunicazione in esame fornisce pochi dettagli sulle funzioni del nuovo forum. Propone inoltre che la creazione di tale strumento sia considerata un primo passo che precede l'istituzione di un osservatorio. La trasformazione del forum in osservatorio si ricollega alle raccomandazioni già formulate dal CESE in merito alla rimozione di ostacoli transfrontalieri, in cui esso suggeriva di creare un osservatorio dell'UE con l'obiettivo di ottenere, con continuità, una conoscenza pratica e dettagliata degli ostacoli fiscali esistenti - compresa la doppia imposizione - e della loro evoluzione⁽¹⁵⁾.

4.5 Le funzioni del nuovo osservatorio sulla tassazione, posto sotto gli auspici della Commissione, potrebbero essere ampliate ulteriormente, sì da includere il compito di individuare gli ostacoli fiscali per le imprese - per quelle piccole e medie così come per le grandi - e di monitorare costantemente l'efficacia

degli sforzi tesi a eliminare la doppia imposizione. A tal fine, l'osservatorio potrebbe avere un ruolo importante da svolgere nell'ampliamento della copertura e dell'ambito di applicazione delle CDI, nonché nell'esame dei modi per affrontare le situazioni triangolari e invitare i governi a sviluppare esenzioni dalla doppia imposizione senza perdita di sovranità fiscale.

4.6 Il CESE appoggia inoltre l'adozione di un codice di condotta che sancisca principi sui quali i governi possano a priori trovarsi d'accordo. Il codice di condotta consentirà un'interpretazione comune di concetti contenuti nelle CDI applicabili tra Stati membri che sono spesso fonte di interpretazioni errate e di controversie.

4.7 Il CESE, tuttavia, è dell'avviso che il codice di condotta possa essere concretamente efficace soltanto se applicato attraverso una pressione tra pari, con gli Stati membri, timorosi delle implicazioni di una pubblica stigmatizzazione.

4.8 Il CESE è inoltre favorevole a studiare la fattibilità di un meccanismo di risoluzione delle controversie efficiente, nell'ottica di individuare i modi più efficaci di eliminare la doppia imposizione. Riconosce che le procedure di assistenza reciproca, attraverso le quali i paesi si incontrano per risolvere questioni pendenti, necessitano di molto tempo per essere concluse e reputa che esista un margine di miglioramento per la convenzione sull'arbitrato, anch'essa caratterizzata da una lunga procedura. A loro volta, questi ritardi generano costi eccessivi e incertezza per le imprese.

4.9 Il CESE, tuttavia, sottolinea che occorrerebbe sforzarsi di ridurre la necessità di ricorrere all'arbitrato, e dare quindi la priorità all'elaborazione di un codice di condotta, come indicato dalla comunicazione, nonché di orientamenti chiari e trasparenti, che fungano così da primo, efficace strumento cui ricorrere per risolvere le controversie.

4.10 Il Forum dell'UE sulla doppia imposizione ha un importante ruolo da svolgere a questo proposito, promuovendo convenzioni fiscali che prevedano una procedura di accordo reciproco con un sistema vincolante di risoluzione delle controversie per tutti i casi non risolti di doppia imposizione.

4.11 Il CESE è favorevole alla proposta della Commissione di studiare il fenomeno della doppia non imposizione in tutta la sua ampiezza, e raccomanda inoltre di studiarne le implicazioni economiche e sociali nonché di esaminare le eventuali ripercussioni delle misure intese a eliminarlo.

4.12 Il CESE ribadisce l'importanza di una valutazione approfondita dell'impatto sociale ed economico per determinare in quale misura l'adozione delle proposte indicate nella

⁽¹⁴⁾ Secondo il documento di lavoro (relazione di sintesi) dei servizi della Commissione relativo alla consultazione sulle CDI e il mercato interno, il 69 % delle persone fisiche che hanno incontrato problemi di doppia imposizione ha cercato dei rimedi per eliminarla, contro l'85 % delle imprese.

⁽¹⁵⁾ Cfr. la nota 2.

comunicazione possa portare a conseguenze economiche e sociali sfavorevoli ⁽¹⁶⁾. Una siffatta valutazione dovrebbe essere esaustiva e riguardare tutti gli Stati membri interessati dalle proposte.

4.13 In conclusione, il CESE attende con vivo interesse le proposte aggiuntive in materia di doppia imposizione che la Commissione studierà e presenterà, comprese:

— le raccomandazioni, recentemente pubblicate dalla Commissione, sulle imposte di successione in contesti transfrontalieri;

— le soluzioni, che la Commissione presenterà a breve, per la doppia imposizione transfrontaliera dei dividendi distribuiti a investitori di portafoglio;

— ulteriori dettagli sulla creazione del Forum dell'UE sulla doppia imposizione, sul codice di condotta e sulla fattibilità di un meccanismo vincolante di risoluzione delle controversie;

— una valutazione della portata e delle conseguenze della doppia non imposizione.

Bruxelles, 28 marzo 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Cfr. la nota 12.