



Bruxelles, 14.12.2012
COM(2012) 756 final

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

**Rafforzare il mercato unico
rimuovendo gli ostacoli fiscali transfrontalieri per le autovetture**

{SWD(2012) 429 final}

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

Rafforzare il mercato unico rimuovendo gli ostacoli fiscali transfrontalieri per le autovetture

1. INTRODUZIONE

Oltre 230 milioni di autovetture circolano sulle strade europee. Ogni anno più di 13 milioni di autovetture nuove sono immatricolate nell'Unione europea e circa 3 milioni di auto usate sono trasferite da uno Stato membro all'altro, più di un milione delle quali sono di proprietà di cittadini che emigrano da uno Stato membro a un altro¹.

La tassazione degli autoveicoli rappresenta un'importante fonte di reddito per tutti gli Stati membri. In media, le tasse di immatricolazione e di circolazione sono pari all'1,9% del gettito fiscale complessivo del 2010². La struttura di tali regimi fiscali nazionali e il loro livello effettivo rivestono pertanto un interesse specifico per le autorità tributarie nazionali nonché per i produttori di autoveicoli e per i cittadini e le imprese che possiedono e utilizzano un'auto.

Le questioni della doppia o multipla imposizione³ e della potenziale discriminazione fiscale nei casi di trasferimenti transfrontalieri di autovetture sono fonte di preoccupazione per i cittadini dell'UE e i prestatori di servizi. Nella "Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione"⁴ la Commissione ha annunciato che avrebbe cercato soluzioni al problema della doppia tassa di immatricolazione sulle auto, che può costituire un ostacolo alla libera circolazione dei cittadini dell'UE all'interno dell'Unione, mentre nella comunicazione "Rimuovere gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE"⁵ la Commissione ha osservato che i cittadini dell'Unione, quando acquistano un'auto in uno Stato membro diverso da quello di abituale residenza o quando trasferiscono la propria auto in uno Stato membro diverso da quello in cui è immatricolata, devono spesso espletare procedure di reimmatricolazione eccessivamente complesse e a volte sono obbligati a versare due volte le tasse di immatricolazione e/o di circolazione.

La presente comunicazione verte sugli aspetti fiscali nelle situazioni transfrontaliere. Tasse di immatricolazione elevate sulle auto trasferite da uno Stato membro all'altro nel contesto di un cambiamento della residenza permanente possono costituire un ostacolo per i potenziali migranti. La molteplicità di soglie differenti e non coordinate e di criteri tecnici per i diversi livelli di tassazione, quali la dimensione del motore, il carburante utilizzato o le emissioni di

¹ Fonte: Eurostat, ACEA e Öko-Institut.

² *Taxation trends in the European Union*, edizione 2012, Eurostat, Commissione europea.

³ Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, l'imposizione successiva di una tassa di immatricolazione in due Stati membri non costituisce necessariamente una doppia imposizione in senso stretto in quanto l'evento imponibile è il diritto di utilizzare il veicolo sulle strade nazionali (per maggiori dettagli si veda la sezione 3.1 del documento di lavoro della Commissione che accompagna la presente comunicazione).

⁴ Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione, "Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione", COM(2010) 603 del 27.10.2010, v. l'azione 6.

⁵ COM(2010) 769 del 20.12.2010.

CO₂ (per le tasse di immatricolazione o di circolazione), complica ulteriormente condizioni di mercato già differenziate per i produttori di auto e dà luogo a una frammentazione del mercato unico dovuta alla fiscalità che, a sua volta, genera un commercio transfrontaliero in funzione della tassazione.

In tre occasioni, nel 1975, nel 1998 e nel 2005⁶, la Commissione ha preso iniziative e presentato proposte legislative intese a risolvere questi problemi. La proposta del 1975 ha portato all'adozione della direttiva 83/182/CEE⁷, che prevede la concessione di franchigie fiscali per l'introduzione temporanea di un autoveicolo a motore da uno Stato membro a un altro Stato membro. La proposta del 1998 mirava a introdurre un obbligo di esenzione quando autoveicoli a motore privati erano importati a titolo permanente da uno Stato membro a un altro Stato membro in concomitanza con il trasferimento della residenza abituale di un cittadino. La terza proposta si prefiggeva di abolire completamente le tasse di immatricolazione e di sostituirle con tasse di circolazione annuali dopo un periodo transitorio di dieci anni e con tasse di circolazione "verdi". Le ultime due proposte non hanno finora ricevuto il necessario sostegno unanime degli Stati membri.

Va osservato che attualmente non esiste a livello dell'UE un'armonizzazione delle tasse di immatricolazione e di circolazione degli autoveicoli. L'evoluzione della tassazione dei veicoli nell'UE è finora dipesa in larga misura dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito "la Corte").

Nonostante la giurisprudenza della Corte e le azioni legislative intraprese non è stato possibile superare la frammentazione dei regimi fiscali nazionali né eliminare completamente e sistematicamente la doppia imposizione e la potenziale discriminazione fiscale cui sono soggetti gli autoveicoli trasferiti da uno Stato membro a un altro dai cittadini dell'Unione. La presente comunicazione e il documento di lavoro che la accompagna (di seguito il "documento di lavoro") descrivono e riesaminano la situazione attuale nel settore della tassazione delle autovetture⁸ all'interno dell'Unione al fine di individuare le migliori pratiche che gli Stati membri devono essere in grado di applicare nell'ambito del quadro giuridico vigente.

La presente comunicazione e il documento di lavoro mirano a chiarire le norme dell'UE in materia di tassazione degli autoveicoli spiegando diritti e obblighi di Stati membri, cittadini e imprese. Dai quesiti che sono stati posti alla Commissione è emerso che in varie situazioni, in particolare quando trasferiscono i loro veicoli in via temporanea o permanente da uno Stato membro a un altro, i cittadini e le imprese spesso sono insufficientemente consapevoli dei loro diritti ed obblighi o non li comprendono. Il documento di lavoro, in particolare, mira a fornire un quadro globale della ricca giurisprudenza della Corte in materia di tassazione degli autoveicoli e illustra la legislazione secondaria applicabile nel settore.

Le procedure relative alla reimmatricolazione sono trattate specificamente nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, presentata dalla Commissione, recante norme per la semplificazione del trasferimento all'interno del mercato unico dei veicoli a

⁶ GU C 267 del 21.11.1975, pag. 8, COM(1998) 30 del 10.2.1998 e COM(2005) 261 del 5.7.2005.

⁷ Direttiva 83/182/CEE del Consiglio relativa alle franchigie fiscali applicabili all'interno della Comunità in materia d'importazione temporanea di taluni mezzi di trasporto (GU L 105 del 23.4.1983, pag. 59).

⁸ La presente comunicazione verte sulla tassazione delle autovetture (veicoli M1), ma gli argomenti esposti potrebbero essere utilizzati per analogia per altri veicoli stradali, in particolare i veicoli utilitari leggeri (veicoli N1) o i veicoli motorizzati a due ruote.

motore immatricolati in un altro Stato membro⁹. È possibile che le soluzioni proposte nella presente comunicazione con riguardo a taluni casi di utilizzo delle auto in uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione debbano essere riconsiderate in una fase successiva, alla luce dei risultati del dibattito su tale proposta. Essa tuttavia non riguarda la tassazione e gli Stati membri restano liberi di esercitare il loro potere impositivo sugli autoveicoli, purché rispettino il diritto dell'Unione.

2. NORME VIGENTI IN MATERIA DI TASSE DI IMMATRICOLAZIONE E DI CIRCOLAZIONE DELLE AUTOVETTURE

Poiché in questo settore non è stata adottata alcuna legislazione secondaria, ad eccezione della direttiva 83/182/CEE, gli Stati membri sono liberi di imporre tasse diverse dall'IVA sulle autovetture purché tali tasse siano conformi ai principi generali del diritto dell'Unione.

2.1. Tasse di immatricolazione

Il termine “tassa di immatricolazione” utilizzato nella presente comunicazione comprende tutti i tipi di tasse attualmente correlati all'immatricolazione di un autoveicolo a prescindere dal loro nome (tassa, accisa, regime di bonus-malus ambientale, ecc.), ma non copre i costi amministrativi dell'immatricolazione di un veicolo o il costo delle ispezioni tecniche.

Legislazione UE

La direttiva 83/182/CEE verte sull'uso temporaneo di un autoveicolo in uno Stato membro diverso da quello di residenza. Essa prevede che l'uso temporaneo dei veicoli per uso privato in uno Stato membro sia esente dalle tasse di immatricolazione e di circolazione a condizione che il cittadino che trasferisce il veicolo abbia la sua residenza normale¹⁰ in un altro Stato membro e che il veicolo non sia né ceduto né noleggiato nello Stato membro di uso temporaneo, né prestato a residenti di detto Stato. In linea di principio, pertanto, gli Stati membri sono autorizzati a imporre tasse di immatricolazione e/o di circolazione in casi diversi da quelli contemplati dalla direttiva.

Legislazione nazionale

Attualmente 18 Stati membri applicano una tassa di immatricolazione sui veicoli¹¹. La base imponibile e il livello di tassazione differiscono notevolmente da uno Stato membro all'altro¹². I differenziatori più comuni sono costituiti dal prezzo di acquisto o dal valore dell'auto, dal carburante utilizzato (ad esempio, benzina o diesel), dalla dimensione o dalla potenza del motore e dalle emissioni di CO₂. Negli ultimi anni numerosi Stati membri hanno modificato la struttura della base imponibile delle tasse di immatricolazione e di circolazione in modo da renderle parzialmente o totalmente dipendenti dalle emissioni di CO₂. In genere le tasse di immatricolazione nazionali sono applicate una volta nella vita dell'autoveicolo, ad

⁹ COM(2012) 164 del 4.4.2012.

¹⁰ La direttiva definisce “residenza normale” il luogo in cui una persona dimora abitualmente, ossia per almeno 185 giorni all'anno, a motivo di legami personali e professionali oppure, nel caso di una persona senza legami professionali, a motivo di legami personali che rivelano l'esistenza di una stretta correlazione tra la persona in questione e il luogo in cui abita.

¹¹ Si veda l'allegato del documento di lavoro.

¹² Maggiori informazioni sulla base imponibile sono contenute nella banca dati sulla fiscalità in Europa “Taxes in Europe” http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm.

eccezione del Belgio, dove sono imposte ogni volta che l'autoveicolo cambia di proprietà (privata).

I problemi inerenti alla tassazione delle autovetture sorgono in massima parte in riferimento ad una delle seguenti situazioni transfrontaliere:

- caso 1: un cittadino trasferisce la sua auto in un altro Stato membro a seguito del cambiamento della residenza normale. Anche se la direttiva 2009/55/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativa alle esenzioni fiscali applicabili all'introduzione definitiva di beni personali di privati provenienti da uno Stato membro¹³, non si applica alla tasse di immatricolazione degli autoveicoli, alcuni Stati membri prevedono un'esenzione in questi casi. Gli Stati membri che impongono una tassa di immatricolazione devono applicare un fattore di svalutazione legato alla riduzione del valore economico dell'auto importata. Nei casi di cancellazione definitiva dal registro automobilistico e di esportazione di un'auto, alcuni Stati membri rimborsano una parte della tassa di immatricolazione già versata, di solito applicando anche un fattore di svalutazione;
- caso 2: un cittadino trasferisce la propria auto in via permanente nella sua seconda residenza (ad esempio, una casa di vacanza) in un altro Stato membro e deve versare di nuovo la tassa di immatricolazione. Alcuni Stati membri di destinazione esentano tale trasferimento. Alcuni Stati membri di partenza concedono anche un rimborso di una parte della tassa di immatricolazione;
- caso 3: un cittadino vive in uno Stato membro e utilizza un'auto aziendale immatricolata in un altro Stato membro dal suo datore di lavoro o dalla società di cui è amministratore. Lo Stato membro di immatricolazione può applicare una tassa. Lo Stato membro di residenza del dipendente o dell'amministratore può applicare una tassa di immatricolazione solo se è lo Stato in cui l'auto è usata principalmente su base permanente;
- caso 4: un cittadino vive in uno Stato membro e utilizza un'auto presa in locazione finanziaria (*leasing*) immatricolata da una società di locazione finanziaria in un altro Stato membro. Lo Stato membro di immatricolazione può applicare una tassa. Anche lo Stato di residenza può applicare una tassa di immatricolazione proporzionale alla durata del contratto di locazione finanziaria;
- caso 5: un cittadino vive in uno Stato membro e utilizza di frequente la propria auto in un altro Stato membro per fare visita al/partner o alla famiglia. Il secondo Stato membro può applicare una tassa di immatricolazione solo se il/la partner o i membri della famiglia utilizzano regolarmente l'auto;
- caso 6: uno studente va a studiare temporaneamente in un altro Stato membro o un lavoratore è distaccato dal suo datore di lavoro in un altro Stato membro. Durante tale periodo entrambi utilizzano la loro auto principalmente nel paese di studio/distacco. In questi casi lo Stato membro di studio/distacco non è autorizzato ad applicare una tassa di immatricolazione;
- caso 7: una compagnia di autonoleggio che ha immatricolato un parco auto o parte di esso in uno Stato membro intende proporre contratti di noleggio di sola andata ("viaggio a lasciare") o trasferire una parte del parco auto in un altro Stato membro per poter far fronte meglio ai picchi di domanda stagionale senza dover pagare le tasse di immatricolazione o di circolazione;
- caso 8: un cittadino o un concessionario di auto di uno Stato membro che applica una tassa di immatricolazione vende un'auto a un cittadino o a un'azienda stabiliti in un altro

¹³ GUL 145 del 10.6.2009, pag. 36.

Stato membro dove l'auto dovrà essere reimmatricolata. Qualora la tassa di immatricolazione ancora compresa nel valore dell'auto non sia rimborsata, si può avere una "tassazione eccessiva" nel primo Stato membro rispetto alle auto che restano immatricolate in tale Stato membro fino al termine della loro vita. Tuttavia alcuni Stati membri che applicano una tassa di immatricolazione prevedono anche un rimborso parziale della tassa già versata se le autovetture sono cancellate definitivamente dal registro automobilistico ed esportate da concessionari professionali, ossia senza che il proprietario dell'auto emigri realmente.

Considerata la scarsa legislazione esistente a livello dell'UE in materia di tasse automobilistiche, la Corte è stata chiamata a decidere in numerosi casi e ha stabilito diversi principi che gli Stati membri devono rispettare quando applicano le tasse di immatricolazione in situazioni analoghe a quelle sopra descritte. Tuttavia, se tale giurisprudenza ha risolto il problema della discriminazione tra prodotti nazionali e prodotti importati, la questione della doppia imposizione nei casi 1, 2 e 8 sopradescritti non è stata affrontata.

2.2. Tasse di circolazione

Il termine "tassa di circolazione" utilizzato nella presente comunicazione comprende tutti i tipi di tasse correlati alla circolazione di un'auto nel territorio di uno Stato membro a prescindere dal nome della tassa, esclusi pedaggi, bollini autostradali (*vignette*) e accise sul carburante.

In genere, le tasse di circolazione sono applicate con scadenza annuale dallo Stato membro in cui un'autovettura è immatricolata e sono differenziate in funzione della dimensione o della potenza del motore, del tipo di carburante utilizzato e/o della prestazione dell'auto sotto il profilo ambientale. Se un'auto è cancellata definitivamente dal registro automobilistico o cambia di proprietà nel corso del periodo per cui era stata versata la tassa di circolazione, si ha diritto a un rimborso proporzionale. Il problema della doppia imposizione nel caso di utilizzo transfrontaliero di autovetture è pertanto limitato.

3. PROBLEMI RESIDUI

3.1. Il problema della doppia imposizione

Anche se la giurisprudenza della Corte ha risolto numerose questioni riguardanti l'imposizione delle tasse di immatricolazione nel paese di destinazione, varie situazioni presentano tuttora numerosi problemi.

Tasse di immatricolazione

I cittadini possono essere oggetto di una doppia imposizione quando trasferiscono un'auto in via permanente in un altro Stato membro o quando utilizzano l'auto principalmente in un paese diverso da quello in cui è stata inizialmente immatricolata.

In particolare, la doppia imposizione ha luogo quando un cittadino emigra da uno Stato membro che applica una tassa di immatricolazione senza prevedere un rimborso nel caso di trasferimento di un'auto a un altro Stato membro che applica una tassa di immatricolazione senza concedere un'esenzione in tale caso. La doppia imposizione si può verificare anche nei casi in cui un'auto immatricolata in uno Stato membro che applica una tassa di

immatricolazione è utilizzata principalmente (in via temporanea o permanente) in un altro Stato membro che applica una tassa di immatricolazione (casi 3 e 5 sopradescritti).

Con l'avanzare del processo di integrazione dell'UE sono sempre più numerose le persone che si spostano da un paese all'altro per vivere, studiare, lavorare o al momento della pensione o che acquistano case per vacanza in altri Stati membri, in cui lasciano la loro (seconda) auto¹⁴. Anche se le norme dell'UE evitano la doppia imposizione in alcuni casi specifici, il problema può ancora presentarsi in molte altre situazioni.

Tasse di circolazione

Nel campo delle tasse di circolazione è improbabile che si verifichi una doppia imposizione: queste tasse hanno infatti una scadenza annuale e la loro imposizione è proporzionale, ossia sono generalmente previsti rimborsi in caso di cancellazione definitiva dai registri automobilistici.

3.2. Altri problemi

3.2.1. Mancanza di informazioni sull'applicazione delle tasse di immatricolazione e di circolazione nelle situazioni transfrontaliere

I cittadini spesso si lamentano non solo per la doppia imposizione, ma anche per la complessità delle norme fiscali straniere e per le difficoltà di ottenere informazioni su tali norme e procedure. Queste difficoltà sono in parte dovute alle barriere linguistiche.

3.2.2. Corretta applicazione delle norme dell'UE in caso di utilizzo temporaneo o occasionale di un'autovettura

La corretta applicazione della direttiva 83/182/CEE relativa al trattamento fiscale applicabile in caso di utilizzo temporaneo o occasionale di un'auto in uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione ha formato oggetto di numerose decisioni e procedure di infrazione della Corte (si veda la sezione 3.1 del documento di lavoro). Altri casi in cui la Corte è stata chiamata a prendere una decisione riguardano la locazione finanziaria transfrontaliera, l'utilizzo di auto aziendali da parte di un dipendente o di un amministratore che vive in un altro Stato membro e il prestito di auto da parte di residenti di uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione (si vedano le sezioni da 3.4 a 3.7 del documento di lavoro). La giurisprudenza della Corte ha cristallizzato alcuni importanti principi, che chiariscono la portata del potere impositivo degli Stati membri proteggendo nel contempo i diritti dei cittadini dell'Unione. Alcuni Stati membri sembrano tuttavia avere difficoltà ad armonizzare la normativa e le pratiche nazionali a questa evoluzione. La Commissione è costantemente impegnata a controllare che la normativa degli Stati membri sia conforme alla giurisprudenza della Corte in questo ambito.

¹⁴ Nel 2011 il numero di cittadini che risiedeva in uno Stato membro diverso da quello di origine ha raggiunto i 12,8 milioni. Nel 2010 il numero di lavoratori transfrontalieri (cittadini che lavorano in uno Stato membro diverso da quello di residenza) ha raggiunto circa un milione. Una categoria specifica di "lavoratori transfrontalieri" è costituita dalle persone che vivono in uno Stato membro e utilizzano un veicolo a motore immatricolato dal loro datore di lavoro in un altro Stato membro. Per questa categoria non si dispone di dati, ma in generale le immatricolazioni di veicoli da parte di società rappresentavano il 50,5% circa degli 11,6 milioni di autovetture nuove immatricolate nel 2008 in 18 Stati membri.

3.2.3. *Il caso del noleggio transfrontaliero di autovetture*

Le compagnie di autonoleggio locano veicoli a motore per periodi di tempo relativamente brevi. I parchi auto di queste compagnie sono generalmente molto recenti in quanto i veicoli restano nel parco per 6-9 mesi circa per essere poi riacquistati dai produttori. Si stima che il parco di autovetture dell'UE per il noleggio a breve termine sia composto da 1,4 milioni di veicoli. I problemi che può incontrare una compagnia di autonoleggio che offre servizi transfrontalieri sono di due tipi:

- (1) il primo consiste nel rimpatrio di un'auto nel caso del noleggio di sola andata ("viaggio a lasciare")¹⁵. Spesso gli Stati membri non consentono di rinoleggiare l'auto a un residente di un paese in cui ha avuto termine il noleggio di sola andata senza la reimmatricolazione dell'auto e il pagamento della relativa tassa. Pertanto in molti casi l'auto può essere rimpatriata solo se la compagnia di autonoleggio trova un cliente che risiede nel paese di immatricolazione o se l'auto è riportata da un dipendente della compagnia di autonoleggio o se è trasportata da un autocarro. Oltre ai costi per il rimpatrio occorre tener conto della perdita di entrate nel periodo in cui l'auto non può essere noleggiata. Di conseguenza il noleggio di sola andata per recarsi in un altro Stato membro è talmente costoso che spesso le compagnie di autonoleggio non offrono nemmeno questa possibilità;
- (2) il secondo è dovuto alla difficoltà che le compagnie di autonoleggio incontrano nel trasferire temporaneamente le auto da uno Stato membro all'altro per far fronte ai picchi stagionali della domanda. I costi della cancellazione definitiva di un'auto dal registro automobilistico dello Stato membro di origine e di immatricolazione e pagamento della tassa di circolazione nello Stato membro di destinazione, nonché la perdita di entrate mentre queste procedure sono in corso, aggiunti alla necessità di ripetere tutte queste operazioni nel senso contrario dopo alcuni mesi, sono troppo elevati per giustificare il trasferimento di un'auto in un altro paese per alcuni mesi. Per le compagnie di autonoleggio è quindi spesso impossibile soddisfare i picchi di domanda durante la stagione turistica in alcuni Stati membri, mentre allo stesso tempo hanno auto disponibili in altri Stati membri. Le compagnie di autonoleggio vorrebbero pertanto avere la possibilità di trasferire una parte dei loro parchi auto da uno Stato membro all'altro per un certo numero di mesi all'anno.

Entrambi questi problemi limitano implicitamente la libertà di prestare servizi transfrontalieri, comportano un aumento dei costi per le compagnie di autonoleggio e per i loro clienti o restringono l'offerta di servizi a disposizione di questi ultimi, in quanto tali servizi transfrontalieri possono anche non essere forniti. Una soluzione al problema delle formalità e dei costi legati alla cancellazione definitiva dai registri automobilistici e alla reimmatricolazione è fornita nella proposta di regolamento recante norme per la semplificazione del trasferimento all'interno del mercato unico dei veicoli a motore immatricolati in un altro Stato membro menzionata nella sezione 1. La proposta prevede che

¹⁵ L'articolo 3 della direttiva 83/182/CEE obbliga gli Stati membri ad autorizzare che gli autoveicoli appartenenti a una impresa di noleggio possano essere ridati a noleggio a un non residente, per essere riesportati, se si trovano nel paese in seguito all'esecuzione di un contratto di noleggio che ha avuto termine in detto paese. Essi possono altresì essere riportati nello Stato membro in cui è iniziato il noleggio da un dipendente dell'impresa di noleggio, anche se quest'ultimo risiede nello Stato membro di importazione temporanea. L'articolo 9 della direttiva autorizza gli Stati membri a mantenere in vigore e/o prevedere regimi più favorevoli di quelli contemplati dalla direttiva, ad esempio essi possono consentire di noleggiare tali veicoli a un loro residente per essere riesportati. Tuttavia, non molti Stati membri si avvalgono di tale possibilità.

le compagnie di autonoleggio siano tenute a immatricolare i loro veicoli solo nello Stato membro in cui hanno la loro residenza normale.

3.2.4. Frammentazione del mercato dovuta a motivi fiscali

La maggior parte degli Stati membri applica tasse di immatricolazione o di circolazione sulla base delle specifiche tecniche delle auto, differenziandole in funzione della prestazione tecnica (ad esempio, la dimensione o la potenza del motore) o delle emissioni di CO₂¹⁶. Spesso le soglie sono state fissate tenendo conto delle caratteristiche del mercato nazionale o di strategie politiche nazionali valide al momento della loro introduzione, considerando anche conto le implicazioni a livello di entrate nette delle riforme successive.

I costruttori di auto hanno adeguato la loro produzione – ove fosse economicamente vantaggioso – a queste caratteristiche delle tasse automobilistiche, in particolare rifornendo i loro mercati principali di auto che rimangono giusto al di sotto di determinate soglie, ad esempio con motori di dimensioni pari a 1 599 cm³ o 1 999 cm³. Tali soglie differiscono tuttavia da un paese all'altro. Questa assenza di armonizzazione provoca così una frammentazione “tecnica” del mercato unico. Le potenziali economie di scala di un mercato unico con circa 13 milioni di nuove immatricolazioni all'anno non possono pertanto essere pienamente sfruttate, con ripercussioni negative sulla competitività dell'industria e sull'efficacia dei regimi di incentivazione. Anche il costo delle auto è aumentato di conseguenza. Un sistema frammentato induce infatti i costruttori di auto a una dispersione di risorse per adeguare perfettamente le auto alle diverse soglie e riduce l'efficacia rispetto ai costi della politica dell'Unione in materia di clima. La frammentazione nel settore delle tasse automobilistiche è stata chiaramente individuata dal gruppo ad alto livello CARS 21 nel 2012¹⁷. I costruttori di auto hanno pertanto chiesto un'armonizzazione delle tasse automobilistiche sulla base delle emissioni di CO₂. Tuttavia, un'iniziativa di armonizzazione presentata al riguardo dalla Commissione non ha finora ottenuto il sostegno unanime degli Stati membri¹⁸.

4. OPZIONI STRATEGICHE E MIGLIORI PRATICHE

La Commissione ritiene che l'abolizione della tassa di immatricolazione e la sua integrazione (senza incidenza sulle entrate) nella tassa di circolazione, insieme all'armonizzazione e all'ecologizzazione delle tasse automobilistiche, rappresenti la migliore soluzione ai problemi rimanenti sopra descritti. Tuttavia, dato che la proposta del 2005 non è stata finora adottata, è opportuno esplorare soluzioni immediate ai problemi segnalati nella presente comunicazione.

4.1. Il problema della doppia imposizione

Esistono in linea di massima tre opzioni per evitare la doppia imposizione o la “tassazione eccessiva” che si possono verificare quando un cittadino dell'UE trasferisce definitivamente un'auto in un altro Stato membro (casi 1, 2 e 8 della sezione 2.1):

- lo Stato membro di destinazione esenta completamente l'auto “importata” dalla tassa di immatricolazione;

¹⁶ Si veda l'allegato IV del documento di lavoro.

¹⁷ La relazione finale del gruppo CARS 21, adottata il 6 giugno 2012, è disponibile all'indirizzo seguente: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cars-21-final-report-2012_en.pdf.

¹⁸ Cfr. la proposta del 2005 di cui alla nota 6.

- lo Stato membro di partenza rimborsa la parte della tassa di immatricolazione già versata ancora contenuta nel valore dell'auto (tassa residua)¹⁹;
- lo Stato membro di destinazione riduce la tassa interna a motivo della tassa già versata nello Stato membro di partenza (sistema di imputazione), oltre a tener conto della svalutazione quando si tratta di auto usate.

La tabella seguente mostra quali dei 18 Stati membri che impongono una tassa di immatricolazione applicano già l'opzione uno e/o due:

	AT	BE	CY	DK	EL	ES	FI	FR	IE	IT	HU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SI
1.			X ¹		X	X	X		X	X				X	X	X		
2.	X	X		X		X	X							X	X	X	X	X

¹ per l'accisa sulle auto, ma non per la tassa di immatricolazione.

La prima opzione potrebbe avere un'incidenza negativa sul bilancio degli Stati membri che applicano tasse di immatricolazione elevate. Tali tasse elevate potrebbero tuttavia scoraggiare l'immigrazione e il lavoro transfrontaliero, con potenziali ripercussioni negative sulla loro economia. Questa opzione pone inoltre gli immigrati che trasferiscono la loro auto (usata) in una posizione privilegiata rispetto ai residenti. Tuttavia tale "privilegio fiscale" compensa solo parzialmente gli elevati costi sociali ed economici che l'immigrato deve generalmente sostenere.

Con la seconda opzione lo Stato membro di partenza "perde" la tassa residua. A seguito del rimborso, tuttavia, l'auto lascia lo Stato membro in una situazione di "neutralità fiscale".

Con la terza opzione l'auto sarebbe di fatto esportata dal paese di partenza in una situazione di neutralità fiscale. Lo Stato membro di destinazione perderebbe le entrate corrispondenti alla tassa residua. Tale sistema di imputazione comporterebbe implicazioni negative per il bilancio meno gravi rispetto a quelle derivanti dall'applicazione di un regime di esenzione.

Per i cittadini la soluzione migliore consisterebbe in un sistema di rimborso basato sulla svalutazione del veicolo applicato dallo Stato membro di partenza associato all'esenzione dalla tassa di immatricolazione nello Stato membro di destinazione. In tale situazione l'onere fiscale sopportato nel primo Stato membro sarebbe sempre proporzionale al periodo di utilizzo dell'auto in tale Stato membro (senza alcuna tassazione eccessiva), mentre nel secondo Stato membro non sarebbe imposto alcun onere fiscale. Un'altra buona soluzione alternativa risulterebbe dalla combinazione dei sistemi di rimborso e di imputazione. Si tratta di un regime meno favorevole per i cittadini, che non beneficerebbero, o non beneficerebbero pienamente, di tale imputazione qualora si trasferiscano in uno Stato membro che non applica una tassa di immatricolazione o ne applica una inferiore.

¹⁹ Gli Stati membri che concedono tale rimborso applicano condizioni diverse (si veda l'allegato II del documento di lavoro). In genere i rimborsi sono concessi non solo ai cittadini che cambiano residenza con le loro auto, ma anche se le auto sono cancellate definitivamente dai registri automobilistici ed esportate da un concessionario o da cittadini che le vendono all'estero.

4.2. Altri problemi

4.2.1. Mancanza di informazioni

Con la presente comunicazione e il documento di lavoro la Commissione intende chiarire la normativa dell'UE sulla tassazione delle autovetture tenendo conto dei principi elaborati dalla Corte. È compito degli Stati membri fornire ai cittadini e alle imprese informazioni dettagliate sull'applicazione delle tasse nazionali e sulle modalità di attuazione dei principi formulati dalla Corte. Tali informazioni devono essere disponibili nella(e) lingua(e) dello Stato membro; i punti salienti (sotto forma, ad esempio, di domande più frequenti) devono essere disponibili anche nelle lingue dei cittadini che si trasferiscono con maggiore frequenza in tale Stato membro e in inglese per tutti gli altri. Le informazioni devono essere facilmente accessibili su internet, adeguate e aggiornate e devono contenere l'indicazione di un punto di contatto per maggiori ragguagli.

4.2.2. Trasferimento temporaneo di un'autovettura in un altro Stato membro (casi da 3 a 7 della sezione 2.1)

Come indicato nella sezione 3.2.2, gli Stati membri possono avere difficoltà ad armonizzare la loro normativa in materia di tasse automobilistiche con i principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte. Il documento di lavoro, che la Commissione intende aggiornare periodicamente, dovrebbe fornire orientamenti agli Stati membri. Per individuare le migliori pratiche in alcune situazioni potrebbero inoltre essere utili discussioni con gli Stati membri nell'ambito di un gruppo tecnico.

Già attualmente alcuni Stati membri consentono che veicoli immatricolati in un altro Stato membro siano utilizzati per un periodo relativamente breve (massimo due settimane o un mese) principalmente da propri cittadini senza l'obbligo di pagare la tassa di immatricolazione e quella di circolazione purché siano rispettate determinate condizioni, come la trasmissione di una notifica amministrativa. Ma anche questa concessione non sembra sufficiente nel momento attuale, caratterizzato da una crescente mobilità internazionale e da modelli di mobilità in costante differenziazione. Considerata la giurisprudenza recente della Corte sui veicoli presi in prestito²⁰, gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di autorizzare per un certo periodo l'uso da parte di propri cittadini di veicoli immatricolati in un altro Stato membro senza l'obbligo di pagare la tassa di immatricolazione, purché siano soddisfatte determinate condizioni intese ad evitare l'evasione o gli abusi.

4.2.3. Il settore dell'autonoleggio

Alcuni Stati membri hanno già adottato misure per risolvere i problemi descritti nella sezione 3.2.3:

- (1) nel caso del rimpatrio di un'auto noleggiata per un viaggio a lasciare, alcuni Stati membri consentono che veicoli immatricolati in un altro Stato membro, che giungono nel loro territorio a seguito di un contratto di noleggio, siano noleggiati per un certo periodo a un residente senza l'obbligo di versare la tassa di immatricolazione e quella di circolazione purché siano soddisfatte determinate

²⁰ Sentenza del 26 aprile 2012, cause riunite L.A.C. van Putten, P.Mook, G. Frank da C-578/10 a C-508/10.

condizioni²¹; sono così agevolati i noleggi di sola andata, anche se le condizioni variano notevolmente da uno Stato all'altro;

- (2) uno Stato membro autorizza il trasferimento temporaneo di auto noleggiate immatricolate in un altro Stato membro per non più di tre mesi all'anno senza l'obbligo di pagare la tassa di immatricolazione e quella di circolazione, permettendo così alle compagnie di autonoleggio di soddisfare più efficacemente i picchi di domanda stagionali.

Gli Stati membri che applicano regimi più flessibili in questi due casi si avvalgono della facoltà prevista all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 83/182/CEE. Tale flessibilità non sembra finora aver causato problemi. La Commissione raccomanda pertanto che gli altri Stati membri introducano un regime analogo, subordinato alle condizioni da essi stabilite per evitare possibili evasioni o abusi. Le compagnie di autonoleggio potrebbero così ottimizzare l'uso dei loro parchi auto e ridurre i costi e, di conseguenza, i prezzi per i consumatori finali.

4.2.4. Frammentazione del mercato dovuta alla fiscalità

Nonostante la proposta del 2005 non abbia ricevuto il sostegno unanime degli Stati membri, va riconosciuto che numerosi di essi hanno da allora introdotto componenti ambientali nelle loro tasse di immatricolazione e/o di circolazione. Tuttavia, anche se gli Stati membri applicano le stesse componenti ambientali, spesso utilizzano soglie diverse, che danno luogo a differenze (spesso enormi) nella tassa riscossa. Le differenze nell'ambito delle tasse automobilistiche non devono essere basate su criteri specificamente tecnologici, come la dimensione o la potenza del motore, ma fondarsi su dati relativi alla prestazione che siano obiettivi, comunemente reperibili e pertinenti per le politiche, come le emissioni di CO₂. Tali soglie vanno inoltre aggiornate periodicamente in modo da mantenere lo stimolo all'acquisto di un veicolo pulito ed efficiente. Da questo punto di vista si raccomanda che gli Stati membri esaminino all'interno di un gruppo di lavoro come sia possibile coordinare meglio i criteri utilizzati per calcolare le tasse di immatricolazione e di circolazione al fine di ridurre la frammentazione tecnica del mercato dell'auto dell'UE, sfruttare le economie di scala e conseguire gli obiettivi ambientali in modo efficace rispetto ai costi. Va inoltre ricordato che i servizi della Commissione stanno elaborando orientamenti per gli Stati membri che intendono introdurre incentivi finanziari in linea con la strategia europea per i veicoli puliti ed efficienti sul piano energetico²².

5. CONCLUSIONI E SEGUITO

La mobilità dei cittadini è in continuo aumento grazie all'integrazione europea e a seguito dell'affermarsi di modelli imprenditoriali e di crescita che ricorrono in misura sempre maggiore a una più accentuata divisione internazionale del lavoro. La mobilità può aiutare a risolvere i problemi sui mercati del lavoro locali, accrescere l'efficienza dei mercati e potenziare la crescita economica. La libertà di circolazione rappresenta inoltre il diritto più apprezzati dai cittadini europei e un elemento fondamentale dello sviluppo dell'UE. La doppia imposizione nel settore delle tasse automobilistiche, le elevate tasse di immatricolazione dell'auto da pagare quando ci si trasferisce all'estero e la mancanza di informazioni al riguardo possono ostacolare la mobilità transfrontaliera.

²¹ Per maggiori informazioni si veda l'allegato III del documento di lavoro.

²² COM(2010) 186 del 28.4.2010.

Anche se l'approccio proposto dalla Commissione nel 2005, ossia l'abolizione delle tasse di immatricolazione e la loro integrazione, senza incidenza sulle entrate, nelle tasse di circolazione esistenti, non è stato finora adottato, alcuni Stati membri hanno già preso, su base volontaria, alcune delle misure previste dalla proposta, con soddisfazione della Commissione. Persistono tuttavia numerosi problemi che sono incompatibili con l'idea di un vero mercato unico e cui è necessario trovare soluzione a breve termine.

La Commissione ha pertanto individuato le migliori pratiche seguenti e invita gli Stati membri ad applicarle a breve termine:

1. per assicurare che i contribuenti siano a conoscenza dei loro diritti e obblighi quando si trasferiscono in un altro Stato membro, gli Stati membri devono fornire informazioni adeguate sull'applicazione delle tasse di immatricolazione e di circolazione dei veicoli in situazioni transfrontaliere, che specifichino fra l'altro come ciascuno Stato ha attuato il quadro giuridico dell'UE descritto nella presente comunicazione e nel documento di lavoro. A tal fine è necessario designare un punto di contatto centrale per i contribuenti, accessibile mediante un link sul sito web della Commissione;
2. per evitare la doppia imposizione e la tassazione eccessiva quando i cittadini trasferiscono definitivamente un'auto da uno Stato membro a un altro, gli Stati membri che hanno inizialmente riscosso la tassa di immatricolazione devono concedere almeno un rimborso parziale della stessa tenendo conto della svalutazione dell'auto, a prescindere dal fatto che lo Stato membro di destinazione preveda un'esenzione da tale tassa, se pertinente;
3. gli Stati membri devono avvalersi della flessibilità offerta dalla direttiva 83/182/CEE per prevedere regimi più favorevoli, che consentano l'utilizzo temporaneo di veicoli al loro interno senza imporre l'obbligo della tasse di immatricolazione e di circolazione. Sono in particolare interessate le auto noleggiate immatricolate in un altro Stato membro, ma anche altri casi di uso temporaneo o occasionale, da parte di un residente, di un'auto immatricolata in un altro Stato membro;
4. gli Stati membri devono prendere provvedimenti per ridurre la frammentazione del mercato dell'auto dell'UE causata dall'applicazione divergente delle tasse di immatricolazione e di circolazione da parte degli Stati membri. Occorre inoltre tener conto degli orientamenti sugli incentivi finanziari per veicoli puliti ed efficienti sul piano energetico, attualmente in fase di elaborazione.

Dopo aver sentito il parere delle istituzioni cui la presente comunicazione è rivolta, la Commissione intende costituire un gruppo di lavoro tecnico per discutere con gli Stati membri le questioni di cui sopra. A seguito di questo processo, il dibattito in Consiglio sulla proposta del 2005 potrebbe riprendere slancio. Si potrebbe anche prevedere un riesame della direttiva 83/182/CEE per tener conto della vasta giurisprudenza della Corte e promuovere la trasparenza e la certezza del diritto.