

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA IN TEMA DI ARMONIZZAZIONE DEI REGIMI FISCALI DELLE AUTOVETTURE IN AMBITO UE.

Salvatore MORETTO

Uno dei principali elementi caratterizzanti della sovranità delle nazioni è rappresentato dal sistema fiscale concretamente adottato in quanto, senza le necessarie risorse finanziarie, i governi non potrebbero condurre le loro politiche di sviluppo. Ma non solo: infatti, nell'ambito della politica economica concretamente attuata in un paese, il sistema fiscale rappresenta un importante strumento di regolazione economica capace di influenzare i consumi, promuovere il risparmio e orientare le modalità di organizzazione delle imprese.

Nell'ambito dell'Unione europea che, come sappiamo, è caratterizzata da un mercato unico, è di fondamentale importanza che in materia di politiche fiscali gli Stati membri lavorino insieme e non perseguano fini contrapposti, ciò in quanto le misure adottate in un dato paese possono produrre effetti anche nei paesi limitrofi.

L'esistenza nell'ambito della UE di politiche fiscali di segno opposto può essere di intralcio per la piena realizzazione ed il corretto funzionamento del mercato unico. In particolare, le eventuali incompatibilità esistenti tra i diversi sistemi nazionali di tassazione attualmente in vigore nell'Unione europea, possono ostacolare gli scambi e, quindi, frammentare il mercato unico così determinando delle inefficienze nella allocazione delle risorse e, conseguentemente, un complessivo indebolimento della competitività internazionale degli operatori europei.

Questo è quanto accade, ad esempio, nel settore automobilistico che nell'ambito del mercato unico europeo svolge un ruolo di fondamentale importanza costituendo una delle più importanti fonti di reddito degli Stati membri. (1)

Infatti, i cittadini europei che vogliono trasferire la propria autovettura da uno stato membro ad un altro spesso si trovano invischiati in complesse procedure amministrative e può anche capitare che debbano far fronte al doppio pagamento della tassa di immatricolazione (TI) e ad altre significative spese supplementari.

In questo modo, l'industria automobilistica non solo vede vanificare i benefici che dovrebbero derivargli dal mercato unico ma anche la possibilità di attuare economie di scala o di produrre autovetture con specifiche analoghe per l'intero mercato interno, con una conseguente significativa differenziazione dei prezzi ante imposte e dei prezzi al consumo.

Peraltro, sul mercato automobilistico europeo pesano anche quelle politiche fiscali adottate quale strumento per dare concreta attuazione alle politiche di tutela

(1) Il mercato automobilistico rappresenta con i suoi 350 miliardi di €, l'8% del totale delle entrate fiscali dell'Europa dei 15.

ambientale (2) che, si ritiene, possano servire anche a rendere maggiormente competitive le imprese europee sul mercato mondiale così contribuendo alla risoluzione di problematiche di tipo socioeconomico.

Le autovetture, infatti, rappresentano una fonte non trascurabile di emissioni di CO₂ (3) che non può di certo essere trascurata e ciò non solo ai fini del conseguimento degli obiettivi ambientali della UE, ma anche per la realizzazione degli impegni assunti nel quadro del Protocollo di Kyoto. (4)

In quest'ottica, la Commissione europea, consapevole delle peculiarità delle politiche fiscali adottate dai vari Stati membri, ha sostenuto il proliferare di imposte o tasse c.d. ecologiche - incentrate, per lo più, sulle emissioni di CO₂ e sulla vetustà dei mezzi utilizzati (5) – nonché l'adozione di politiche fiscali incentivanti.

Di fatto, l'esistenza all'interno della UE di 25 diversi regimi fiscali per le autovetture (6) produce effetti distorsivi sul mercato interno ostacolandone il corretto funzionamento e rendendo sempre più difficoltosa la libera circolazione dei veicoli in ambito comunitario.

Da qui l'esigenza di procedere ad una armonizzazione dei regimi fiscali adottati nei Paesi dell'Unione attraverso, non solo, la determinazione di regole comuni alle quali gli Stati membri si devono conformare ma, anche, l'individuazione - avvalendosi delle strategie della sussidiarietà e della persuasione attraverso gli strumenti di soft law che, come noto, non hanno valore vincolante – di obiettivi determinati che gli Stati membri possono conseguire con una certa libertà di manovra. (7)

(2) L'art. 3 del Trattato istitutivo della Comunità Europea d'altronde colloca la politica ambientale fra gli obiettivi primari dell'organizzazione

(3) I trasporti producono il 28% circa delle emissioni totali di CO₂. Le emissioni di CO₂ dovute ai trasporti stradali rappresentano da sole circa l'84% del totale delle emissioni derivanti dai trasporti, di cui oltre il 50% è imputabile alle autovetture.

(4) Attualmente la UE sta cercando di concretizzare le linee predisposte nel sesto programma (che ha preso l'avvio nel 2002 e si concluderà nel 2010), arricchite dagli impegni assunti con il protocollo di Kyoto del '97 (che, come tutti ricordiamo, ha l'obiettivo di ridurre le emissioni dei gas serra).

(5) L'introduzione delle c.d. 'ecotasse' si è reso necessario con maggior vigore a partire dal 2002, allorché la Commissione ha pubblicato un rapporto dal quale è emersa la gravità dell'inquinamento prodotto dalla circolazione stradale; conseguentemente, si è reso necessario riformare il regime delle tasse esistenti (in particolare di immatricolazione e di circolazione) ancorandole alle emissioni di CO₂.

(6) Attualmente in 17 Stati membri è prevista una tassa di Immatricolazione del veicolo, mentre la TAC (tassa annuale di circolazione) è prevista in 18 Stati membri. I criteri di calcolo e la base imponibile variano da Stato a Stato.

Per la tassa di immatricolazione, ove prevista, si passa da una percentuale sul valore del veicolo dell'1 % al 170%, mentre per la tassa di circolazione la media registrata nel 1999 varia da 30 a 463 € per veicolo.

(7) La proposta di armonizzare le tasse per i veicoli privati nella UE risale al settembre 2002: COM(2002) 431 FINAL del 06.09.2002. In questa Comunicazione della Commissione si faceva riferimento all'esigenza di rimuovere gli ostacoli fiscali in tema di tassazione dei veicoli, e si raccomandava una graduale riduzione e (preferibilmente) l'abolizione delle «registration taxes» rimpiazzandole con «annual road taxes» e «fuel taxes» (senza alterare le entrate totali per l'Erario) più direttamente correlate alla CO₂.

Tra il 2000 ed il 2004 la CE ha ascoltato i principali gruppi di interesse (case costruttrici e consumatori, ACEA e AIT/FIA); successivamente, ha aperto una consultazione pubblica tra cittadini ed organizzazioni (luglio - settembre 2004), basata su un questionario relativo alle problematiche fiscali incontrate dai cittadini UE che si trasferiscono in un altro Stato membro e ha prospettato 4 possibili opzioni.

In questa prospettiva, la Commissione europea ha, recentemente, presentato una proposta di direttiva (8) avente ad oggetto la ristrutturazione dei sistemi di tassazione delle autovetture degli Stati membri al fine precipuo di migliorare il funzionamento del mercato interno e di ridurre le emissioni inquinanti. (9)

La proposta, basata sul presupposto dell'invarianza del gettito, si articola su tre elementi principali quali: 1) l'abolizione della tassa di immatricolazione (TI) entro il 2016); l'istituzione di un sistema di rimborso della TI; 3) la ristrutturazione della base imponibile della TI e della TAC (tassa annuale di circolazione) in modo che sia interamente o in parte basata sulle emissioni di CO₂.

In particolare, l'abolizione graduale della tassa di immatricolazione dovrebbe consentire agli Stati membri, che attualmente la prevedono, l'adozione di misure di recupero del minor gettito anche mediante il trasferimento del gravame fiscale sulla TA (tassa automobilistica); questo, però, non evita al cittadino che abbia acquistato una autovettura prima dell'inizio o durante la progressiva adozione delle nuove misure pagando una elevata tassa di immatricolazione, di pagare contestualmente anche una TA più elevata per effetto del totale o parziale trasferimento su di essa della TI. (10)

La proposta di direttiva prevede anche l'istituzione di un sistema di rimborso della tassa di immatricolazione. In particolare, il regime di rimborsi riguarda le autovetture che sono state immatricolate in uno Stato membro e sono successivamente esportate o trasferite a titolo permanente fuori dal territorio comunitario o in un Stato membro. (11)

La misura persegue un doppia finalità: da un lato, evitare il doppio pagamento della tassa di immatricolazione evidentemente già corrisposta al momento dell'acquisto dell'autovettura nuova di fabbrica; dall'altro, applicare la TI in funzione dell'uso effettivo dell'autovettura all'interno dello Stato.

Come accennato in precedenza, la direttiva prevede anche la determinazione della base imponibile della TA e della TI secondo parametri nuovi in particolare, introduce un sistema di determinazione della TAC e della TI (per il periodo transitorio di vigenza) basato sulle emissioni di biossido di carbonio CO₂.

La maggior parte dei gruppi d'interesse (industrie e associazioni di consumatori) è orientata verso la famosa opzione 3 (graduale eliminazione della «registration tax» + introduzione di elementi basati sulle emissioni di CO₂ per la determinazione della TI, fino al 2016, della TAC).

(8) Infatti, la base giuridica per la politica fiscale (artt. 93 e 94 CE) impone il ricorso alla direttiva.

(9) La proposta di direttiva presentata dalla Commissione può essere consultata sul sito dell'UE: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/other_taxes/passenger_car/index_en.htm.

(10) Fino al 31 dicembre 2015, l'importo della TI da applicare alle autovetture importate in uno Stato membro che applica la TI è calcolato in base al valore corrente di un'autovettura nuova analoga tenendo conto dell'effettivo deprezzamento del veicolo. Gli Stati membri sono liberi di determinare il metodo di valutazione del deprezzamento dell'autovettura ai fini del calcolo della TI nel rispetto della trasparenza ed oggettività dei criteri adottati.

(11) L'importo delle tasse di immatricolazione da rimborsare è calcolato in proporzione al valore residuo dell'autovettura. Gli Stati membri sono liberi di determinare il metodo di valutazione del valore residuo dell'autovettura ai fini del rimborso della TI nel rispetto della trasparenza ed oggettività dei criteri adottati. In ogni caso, al proprietario dell'autovettura lo Stato membro deve garantire la possibilità di contestare innanzi ad una autorità indipendente la decisione.

Anche in questo caso, l'introduzione è graduale e prevede che il gettito totale della TAC e della TI sia fornito dalla tassazione basata sulle emissioni di CO₂ nella misura del 25% entro il 2008 e nella misura del 50% entro il 2010.

Per quanto concerne la TAC che, in considerazione dei criteri impositivi adottati nei 18 Stati membri che la prevedono dovrebbe più correttamente definirsi tassa di possesso, la direttiva prevede, poi, l'introduzione di un principio di carattere generale in base al quale la TAC va corrisposta solo per il periodo di effettiva permanenza dell'autovettura sul territorio dello Stato membro; da ciò consegue che in caso di trasferimento permanente dell'autovettura in un altro Stato, anche non comunitario, deve essere rimborsata al proprietario dell'autovettura la TAC residuale determinata in base al lasso di tempo, del periodo di imposta già corrisposto, durante il quale l'auto risulta esportata all'estero.

Questi, dunque, nella sostanza i tratti salienti della proposta della Commissione.

Non vi è dubbio che il convergere di esigenze commerciali e di tutela ambientale fanno della proposta di direttiva in esame uno valido strumento, la cui capacità di conseguire gli obiettivi posti, in coerenza con le strategie comunitarie, è elevata.

In particolare, dal punto di vista commerciale gli elementi della direttiva relativi alla semplificazione, razionalizzazione ed omogeneizzazione dei regimi impositivi oggi vigenti nei 25 Stati membri appaiono idonei ad avviare un circolo virtuoso che, muovendo dalla facilitazione della circolazione delle merci e dei cittadini dell'Unione, potrebbe portare rapidamente ad un rilancio della competitività sul mercato interno dell'industria automobilistica della UE, grazie alla capitalizzazione dei vantaggi derivanti dall'attuazione di efficaci economie di scala. (12)

La maggiore capacità competitiva, in contesti economici e di mercato maturi, porta di norma ad un aumento occupazionale e ad un conseguente proporzionale rilancio dei consumi interni al sistema UE.

Per quanto concerne la tutela ambientale è indubbio che l'introduzione di elementi di determinazione dei gravami fiscali in proporzione alle emissioni di CO₂, sia sulla TAC che sulla TI, secondo il principio che "chi inquina paga", sia uno strumento efficace per l'attuazione delle politiche ambientali che – come accennato - rientrano tra gli obiettivi primari della UE: si ritiene, infatti, che i cittadini, spinti dalla possibilità di ridurre i costi di acquisto e di gestione, saranno verosimilmente indotti a rivolgersi verso i modelli di autovettura meno inquinanti; allo stesso modo, l'industria automobilistica, per immettere sul mercato prodotti competitivi, sarà sollecitata a produrre autovetture a bassa emissione di CO₂.

Anche in questo caso l'attivazione di un processo virtuoso domanda – produzione - crescita della domanda – crescita della produzione, di autovetture sempre meno inquinanti, potrebbe portare in breve tempo al raggiungimento dell'obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni dai motori pari a 120 g di CO₂ per chilometro. In effetti, l'esperienza di molti Stati membri dimostra come l'adozione di semplici misure fiscali sia idonea ad orientare i comportamenti ed, in molti casi, a rilanciare i consumi in un determinato settore.

(12) Infatti, una minore frammentazione fiscale e normativa dei regimi impositivi vigenti negli Stati membri non può che determinare un drastico abbattimento delle differenze di costo al consumo e di prodotto.

L'effetto che, quindi, ci si attende, con l'entrata in vigore della direttiva, è di una generalizzata spinta al rinnovo del parco circolante su vasta scala (in tal senso la spinta verso la sostituzione della propria autovettura con una meno inquinante potrebbe essere accentuata dalle misure sempre più frequentemente adottate dalle municipalità di molti Stati membri di chiusura temporanea al traffico di una area urbana più o meno vasta).

In realtà, molti sono i dubbi che sorgono circa la reale efficacia della direttiva ed in particolare delle norme relative alla abolizione della tassa di immatricolazione.

Occorre, infatti, osservare che le misure fiscali, se utilizzate per orientare i comportamenti di acquisto dei consumatori, devono poter produrre i loro effetti nel momento cruciale dell'acquisizione del bene e di determinazione del costo finale.

Per tale ragione, la totale abolizione della TI finirebbe per vanificare o quantomeno ridurre l'efficacia del provvedimento: infatti, la percezione sul cittadino del principio "chi inquina paga" o, più banalmente, del "peso" del fisco sul costo delle autovetture più inquinanti, si stempera se l'azione fiscale è destinata a prodursi in un momento successivo a quello dell'acquisto del veicolo che è quello in cui si versa la TAC (tra l'altro in modo frazionato) o altre tasse legate, ad esempio, all'uso delle strade.

L'eliminazione, benché graduale, della TI porterebbe nuovamente, nel 2016, a processo compiuto, ad immettere sul mercato veicoli che, pur dotati di motori che immettono CO₂ in misura sostanzialmente diversa, beneficerebbero dello stesso trattamento fiscale con il paradosso di ritrovare, nel 2016, nei listini delle case costruttrici veicoli più inquinanti che, per effetto della minore tecnologia utilizzata nella progettazione e realizzazione dei motori e quale conseguenza dell'abolizione delle leve fiscali sino a quel momento utilizzate per orientare i consumi, beneficerebbero di costi di produzione più bassi e significative riduzioni del prezzo di vendita.

Proprio per questi motivi, si ritiene che il mantenimento della TI - in un contesto di riduzione ed omogeneizzazione della aliquota, così come previsto nella opzione n. 4, al 10% massimo del valore dell'autovettura - sia misura più efficace per il conseguimento degli obiettivi della direttiva non incidendo in maniera sostanziale sulla libera circolazione dei veicoli che, invece, dovrà trarre beneficio dalla introduzione dei meccanismi di rimborso previsti dagli articoli 6,9 e 10 della medesima.

Tra l'altro, la proposta di direttiva, ipotizzando un graduale assorbimento della TI nella TAC, non prevede una effettiva riduzione del gettito fiscale in quanto alla abolizione della TI non corrisponderebbe una riduzione del carico fiscale gravante sulle autovetture e, conseguentemente, sui cittadini, ma semplicemente una sua diversa distribuzione.

L'abolizione della TI potrebbe invece produrre effetti destabilizzanti sul mercato. Infatti, la "distribuzione" del gettito della TI sulla TAC non può che essere effettuato tenendo conto della durata media di vita delle autovetture, che è diversa da Stato a Stato; conseguentemente, laddove la vita media di una autovettura è breve lo Stato, per evitare perdite di gettito, sarà costretto a distribuire il costo della TI su un numero ridotto di anni, così determinando un incremento significativo ed improvviso della TAC con conseguente contrazione della domanda interna.

Inoltre, occorre osservare che la distribuzione della TI sulla TAC penalizza le categorie meno facoltose che notoriamente utilizzano l'autovettura per un numero di anni maggiore rispetto alle categorie più ricche e comunque rispetto alla media, introducendo così un elemento di sperequazione fiscale forte ed incompatibile con le politiche sociali comunitarie, che potrebbe tradursi, anche in questo caso, in una flessione della domanda interna.

Non vi è dubbio che il semplice mantenimento della TI, così come è oggi gestita nella gran parte dei paesi UE che la prevedono, non fa venire meno i costi amministrativi e sociali connessi alle procedure burocratiche previste per il versamento della TI, ma è pur vero che sui costi burocratici ed amministrativi si può incidere, semplificando ed informatizzando le procedure di accesso da parte dei cittadini e di gestione da parte dello Stato della TI.

Inoltre il semplice trasferimento della TI sulla TAC potrebbe determinare, quale conseguenza dell'aumento della TAC, un aumento della propensione all'evasione fiscale da parte dei cittadini UE con conseguente perdita di gettito rimediabile solo con un ulteriore incremento della TAC. Il rischio di un aumento dei gravami fiscali in genere non è evitabile neanche prevedendo la distribuzione del gettito della TI su altre tasse.

In questo caso, infatti, non solo non vengono meno i costi amministrativi e sociali connessi alle procedure burocratiche previste per il versamento della nuova tassa, ma gli Stati che oggi prevedono la TI dovranno recuperare l'investimento sostenuto per la realizzazione del sistema di gestione del nuovo tributo. Si tenga presente, a tal proposito, che in molti Stati membri il sistema di raccolta della TI e di controllo consente di mantenere l'evasione a livelli "fisiologici" e comunque ai livelli più bassi riscontrabili all'interno dello Stato, mentre su eventuali nuovi tributi il livello di evasione sarebbe stimabile solo in teoria.

In sostanza il mantenimento della TI nella misura massima del 10%, così come previsto dall'opzione 4 della proposta di direttiva, se unito ad una forte omogeneizzazione, semplificazione ed informatizzazione delle procedure amministrative, non viene ad incidere sulla competitività delle case produttrici né sulla libera circolazione delle merci e dei cittadini, mentre la sua totale abolizione con contestuale assorbimento nella TAC, o con l'istituzione di nuovi tributi, potrebbe determinare effetti negativi sui consumi interni e sulla efficacia delle misure volte alla riduzione delle emissioni di CO₂.

Non deve peraltro trascurarsi di considerare che la totale eliminazione delle TI e la sopravvivenza della tassazione sul valore aggiunto, vigente in tutti gli Stati membri, potrebbe ancora una volta determinare effetti di ulteriore distorsione del mercato. Mentre una evidente disparità di trattamento verrebbe a determinarsi tra possessori di autovetture non più soggette a TI e acquirenti di altre tipologie di veicoli cui la proposta di direttiva non è riferita.

L'omogeneizzazione e la semplificazione delle procedure burocratiche della TI a livello UE, mediante l'informatizzazione delle procedure burocratiche e l'introduzione di strumenti di pagamento on line, è coerente con l'obiettivo di unificazione delle regole del mercato interno, onde favorire la circolazione e la produzione di autovetture e, come è stato più volte dimostrato, è strumento idoneo per l'abbattimento dei costi sociali connessi al pagamento della TI.

L'introduzione, sebbene graduale, nel sistema di determinazione della TAC e della TI di un elemento calcolato in base alle emissioni di CO₂, pone a tutti gli Stati

membri due problemi: innanzitutto, la definizione del sistema di controllo da adottare e, in secondo luogo, il momento della determinazione delle immissioni di CO₂.

I due problemi sono strettamente interdipendenti. Si ritiene, infatti, che una efficace tutela ambientale, basata essenzialmente sugli effetti deterrenti all'uso di veicoli inquinanti determinati dalla più alta esposizione fiscale di questi ultimi, possa conseguire risultati più significativi se il peso fiscale è di volta in volta rapportato alle emissioni effettive dell'autovettura ad una certa data e non soltanto a quelle accertate al momento della omologazione del veicolo.

Tale procedura, che implica l'attivazione all'interno di ogni Stato membro di un sistema strutturato di rilevazione periodica delle emissioni di CO₂ su tutte le autovetture e, quindi, di rilevazione dell'efficienza nel tempo del motore, rende più efficace l'intervento comunitario non solo sotto il profilo della tutela ambientale, ma anche con riferimento al mercato interno, trattandosi di strumento idoneo ad orientare la scelta del consumatore verso autovetture più efficienti in termini di rendimento del carburante.

In tal modo la TAC viene di anno in anno commisurata, per la quota parte stabilita sulle emissioni di CO₂, all'effettivo potenziale inquinante del mezzo, spingendo i titolari di autovetture poco efficienti ad acquistare veicoli nuovi meno inquinanti.

Alla luce di tali osservazioni la sopravvivenza della TI, secondo lo schema delineato della opzione 3, appare ancora più aderente alle finalità della proposta di direttiva.

Infine, non deve trascurarsi di considerare la possibilità che il mantenimento della TI offre di introdurre elementi di tassazione del veicolo, da applicarsi con maggiore efficacia al momento dell'acquisto, come ad esempio quelli commisurati ai livelli di sicurezza del veicolo.