



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.12.2003
COM(2003) 810 definitivo

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

Tassazione dei dividendi delle persone fisiche nel mercato interno

1. INTRODUZIONE

Nella comunicazione¹ che accompagna lo studio sulla tassazione delle società,² la Commissione ha proposto di elaborare orientamenti relativi alle sentenze importanti della Corte di giustizia europea e di coordinarne l'applicazione tramite comunicazioni appropriate. La comunicazione indicava specificamente la sentenza *Verkooijen*³ sulla tassazione dei dividendi come un elemento importante per la struttura dei regimi fiscali degli Stati membri.

Come era già stato evidenziato dalla relazione Ruding del 1992, il modo in cui gli Stati membri riducono la doppia imposizione degli utili aziendali distribuiti agli azionisti sotto forma di dividendi è fonte di discriminazioni che ostacolano i flussi d'investimenti transfrontalieri e tendono a frammentare i mercati finanziari della Comunità⁴. È indispensabile quindi eliminare queste discriminazioni per rendere più competitivi i mercati finanziari dell'UE, aumentare la liquidità del mercato, razionalizzare la distribuzione del capitale e offrire una più ampia scelta agli investitori, conformemente a tutti gli obiettivi principali del piano d'azione per i servizi finanziari⁵.

Migliorando il funzionamento per il capitale azionario del mercato interno, inoltre, si contribuirà al conseguimento dell'obiettivo, fissato a Lisbona, di fare di tale mercato, alla fine del decennio, un'economia basata sulla conoscenza che sia la più competitiva e dinamica del mondo. Si ovvierà inoltre in parte agli effetti dell'evoluzione demografica sui regimi pensionistici, poiché il maggiore rendimento di tale mercato contribuirà a coprire il fabbisogno degli anziani.

La presente comunicazione riguarda principalmente la tassazione dei dividendi percepiti dalle persone fisiche investitori di portafoglio, il settore che pone più problemi concreti⁶. Le indicazioni riguardanti le implicazioni del diritto comunitario per i sistemi di tassazione dei dividendi in vigore negli Stati membri aiuteranno questi ultimi ad assicurare la compatibilità dei loro sistemi con i requisiti del mercato interno. La comunicazione valuta altresì l'incidenza economica dei sistemi di integrazione compatibili con i principi del trattato in merito alla libera circolazione dei capitali.

¹ Comunicazione della Commissione sulla tassazione delle società, COM(2001) 582 def., “Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali”.

² SEC(2001) 1681, “Company taxation in the internal market”, documento di lavoro della Commissione del 23 ottobre 2001, disponibile sul sito web della Commissione all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/sec/sec.htm

³ Causa C-35/98 *Verkooijen* [2000] Racc. I-4071.

⁴ Relazione del comitato di esperti indipendenti sulla tassazione delle società (relazione Ruding), marzo 1992, pagg. 207-208.

⁵ COM(1999) 232 def. dell'11 maggio 1999.

⁶ Gli investitori di portafoglio sono quelli che non mirano ad influire sulla gestione della società destinataria. La tassazione dei dividendi percepiti dalle società è largamente coperta dalla direttiva sulle società madri e figlie (direttiva 90/435/CEE del Consiglio del 23 luglio 1990 concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi, GU L 225 del 20 agosto 1990), che prevede l'esenzione dalla ritenuta alla fonte sul pagamento dei dividendi da essa contemplati e un credito o un'esenzione dall'imposta per la società che li percepisce.

2. LA TASSAZIONE DEI DIVIDENDI NEL MERCATO INTERNO

2.1. Tassazione dei dividendi

2.1.1. Considerazioni generali

Esistono due livelli di tassazione dei dividendi: tassazione degli utili della società e tassazione dell'azionista. Quest'ultima categoria è suddivisa in due parti:

- a) l'eventuale ritenuta alla fonte prelevata dalla società per conto dell'azionista al momento della distribuzione dei dividendi;
- b) l'imposta personale sul reddito dell'azionista che percepisce i dividendi.

2.1.2. Doppia imposizione economica

Si parla di doppia imposizione economica quando lo stesso reddito viene tassato due volte in capo a due contribuenti diversi. Nel caso dei dividendi, ciò può verificarsi quando viene riscossa l'imposta sulle società e l'azionista viene assoggettato successivamente all'imposta sul reddito per gli utili distribuiti, cioè i dividendi.

2.1.3. Doppia imposizione giuridica internazionale

Si parla di doppia imposizione giuridica internazionale quando due Stati tassano lo stesso contribuente sullo stesso reddito. Nel caso dei dividendi, può verificarsi una doppia imposizione giuridica internazionale quando l'azionista è soggetto prima alla ritenuta alla fonte sui suoi dividendi in uno Stato e poi all'imposta sul reddito in un altro Stato. Gli utili distribuiti dalle società possono dunque essere l'oggetto di una doppia imposizione sia economica che giuridica.

Orientamenti largamente accettati in merito all'eliminazione della doppia imposizione giuridica internazionale dei dividendi sono contenuti nel modello OCSE di convenzione in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio. A norma dell'articolo 10 del modello, i dividendi possono essere tassati sia nello Stato di residenza dell'azionista che nello Stato da cui provengono. L'imposta riscossa dallo Stato di provenienza è tuttavia limitata al 15% se le azioni sono detenute da una persona fisica. Nelle loro convenzioni fiscali bilaterali, gli Stati membri possono decidere di ridurre o di eliminare la ritenuta alla fonte (rimane inteso che, al di fuori della convenzione, tale ritenuta può essere ridotta o eliminata unilateralmente).

Gli articoli 23 A e 23 B del modello OCSE riguardano i metodi di eliminazione della doppia imposizione. Per effetto combinato degli articoli 10, 23 A e 23 B del modello OCSE, nel caso delle persone fisiche lo Stato di residenza dell'azionista è autorizzato a tassare i dividendi maturati nell'altro Stato, ma deve imputare sull'imposta che gli è dovuta a titolo dei dividendi l'imposta riscossa dallo Stato in cui maturano i dividendi⁷. Nessuno Stato membro ha espresso riserve su questa parte del modello OCSE.

⁷ Paragrafo 49 del commento agli articoli 23 A e 23 B del modello di convenzione OCSE in materia di imposte.

Il modello OCSE prevede solo un credito d'imposta ordinario, escludendo il credito integrale. Si parla di credito ordinario quando lo Stato di residenza limita il credito alla sua imposta sui dividendi. Se lo Stato di residenza non tassa i dividendi, o li tassa ad un'aliquota inferiore a quella dello Stato di provenienza, il modello OCSE non impone allo Stato di residenza di rimborsare la parte della ritenuta alla fonte straniera che supera la tassa riscossa dallo Stato di residenza stesso.

Gli articoli 10, 23 A e 23 B del modello OCSE, inoltre, riguardano unicamente il credito per l'imposta riscossa dallo Stato di provenienza direttamente sui dividendi, cioè la ritenuta alla fonte prelevata dalla società per conto dell'azionista, e non il credito per l'imposta sottostante, cioè l'imposta sulle società, previsto dai sistemi cosiddetti "del credito d'imposta"⁸.

Va osservato infine che il sistema di credito del modello OCSE si applica indipendentemente dal sistema di tassazione applicabile ai dividendi (classico, cedolare, credito d'imposta ed esenzione, descritti più avanti).

2.2. Sistemi di tassazione dei dividendi

In tutti i sistemi, gli Stati membri applicano l'imposta sugli utili a livello delle società. A prescindere dalle differenze in termini di basi imponibili e di aliquote dell'imposta sulle società, tuttavia, essi seguono impostazioni diverse per la tassazione dei dividendi percepiti dagli azionisti persone fisiche. Per prima cosa, ciascuno Stato membro ha dovuto scegliere se occuparsi o meno della doppia imposizione economica derivante dall'effetto combinato dell'imposta sulle società e dell'imposta personale sul reddito. I sistemi di alcuni Stati membri sono stati originariamente concepiti in relazione a situazioni interne. All'atto pratico, non è detto che i sistemi degli Stati membri rientrino in una delle quattro categorie di seguito descritte, poiché possono combinare elementi dei diversi sistemi.

2.2.1. Sistema classico

Nel sistema classico, la società è un'entità totalmente distinta dai suoi azionisti, in linea con il suo status di entità giuridica separata. Di conseguenza, i suoi utili sono soggetti ad imposta a livello della società mentre gli utili distribuiti, cioè i dividendi, sono tassati a livello dell'azionista, come parte del suo reddito globale, all'aliquota marginale dell'imposta sul reddito. Il sistema classico, pertanto, dà luogo ad una doppia imposizione economica integrale.

2.2.2. Sistemi cedolari

Anche nel sistema cedolare gli utili sono soggetti all'imposta sulle società, ma i dividendi percepiti dalle persone fisiche vengono tassati come categoria di reddito a parte. Esistono tre tipi di sistema cedolare.

⁸ Paragrafo 1 del commento agli articoli 23 A e 23 B.

Sistema cedolare con aliquota unica

Con questo sistema, i dividendi percepiti dalle persone fisiche investitori di portafoglio sono soggetti ad un'unica aliquota fiscale separata solitamente compresa tra il 15 e il 30%, e quindi nettamente inferiore all'aliquota marginale massima dell'imposta sul reddito, solitamente compresa tra il 40 e il 60%. In pratica, si sceglie spesso l'aliquota cedolare che, combinata con l'imposta sulle società, corrisponde alla massima aliquota marginale dell'imposta sul reddito. Ciò significa che l'imposta sulle società e l'imposta sul reddito gravanti sui dividendi delle persone fisiche investitori di portafoglio dello scaglione superiore dell'imposta sul reddito non superano mai la massima aliquota marginale dell'imposta sul reddito. Inoltre, per un imprenditore nazionale con utili sufficienti la scelta di esercitare la sua attività autonomamente o come società registrata è fiscalmente neutra (come per il sistema del credito d'imposta). Un sistema cedolare con un'aliquota unica non garantisce una totale neutralità ai contribuenti che rientrano in scaglioni inferiori dell'imposta sul reddito, poiché la pressione combinata dell'imposta sulle società e dell'imposta cedolare è superiore all'imposta che avrebbero pagato sulla base dell'aliquota marginale dell'imposta sul reddito ad essi applicabile. La pressione combinata è comunque inferiore, per tutti i contribuenti, a quella del sistema classico, e con questo sistema si evita la doppia imposizione per gli azionisti appartenenti allo scaglione superiore dell'imposta sul reddito.

Sistema cedolare con aliquote diverse

Con questo sistema, lo Stato membro applica una cedolare separata per ciascuna aliquota marginale dell'imposta sul reddito, e può ottenere risultati identici a quelli del sistema del credito d'imposta. Le diverse aliquote della cedolare possono essere scelte in modo tale che, per ogni scaglione dell'imposta sul reddito, l'onere combinato dell'imposta sulle società e dell'imposta sul reddito equivalga all'aliquota marginale dell'imposta sul reddito, come nel sistema del credito d'imposta. In pratica, per i paesi che hanno più aliquote marginali dell'imposta sul reddito, un'applicazione semplificata di tale sistema potrebbe avvenire prevedendo solo due aliquote cedolari.

Metodo d'imposizione sul 50%

Con questo sistema, l'aliquota marginale dell'imposta sul reddito si applica solo a metà dei dividendi percepiti da un azionista. In questo modo, la pressione combinata sui dividendi dell'imposta sulle società e dell'imposta sul reddito personale potrebbe corrispondere anche all'aliquota marginale massima dell'imposta sul reddito. Si otterrebbero così, per i contribuenti ad alto reddito, risultati equivalenti a quelli del sistema del credito d'imposta.

Nel caso dei contribuenti a reddito inferiore si potrebbe ovviamente esentare più di metà dei dividendi. In pratica, tuttavia, gli Stati membri che applicano un simile sistema (Germania, Lussemburgo e Portogallo) hanno scelto il metodo d'imposizione sul 50%, che la Francia introdurrà entro il 1° gennaio 2005.

Diritto di opzione

Di norma, la normativa nazionale autorizza i contribuenti a basso reddito a optare per la tassazione dei loro dividendi secondo le normali disposizioni in materia di imposta sul reddito, il che significa applicare il sistema classico se in tal modo l'imposta risulta inferiore a quella del sistema cedolare.

2.2.3. *Sistema del credito d'imposta*

Il sistema del credito d'imposta considera la società come un "canale", per cui l'imposta sugli utili della società costituisce un pagamento anticipato dell'imposta sui dividendi degli azionisti. Con questo sistema la società e l'azionista sono tassati separatamente, ma a livello dell'azionista il dividendo viene prima integrato con l'importo dell'imposta pagata dalla società su questo reddito, dopo di che tale importo viene accreditato, integralmente o in parte, a fronte dell'imposta personale dovuta sul dividendo. Il credito può quindi essere uguale o inferiore al 100%. Se il credito corrisponde all'imposta pagata dalla società sul dividendo, il sistema elimina totalmente la doppia imposizione economica per tutti gli azionisti, indipendentemente dal livello di reddito.

2.2.4. *Sistema di esenzione*

Il reddito dei dividendi, infine, può essere esentato dalla tassazione.

2.3. Effetti dei vari sistemi

L'esempio illustra l'effetto dei vari metodi in situazioni puramente interne, presupponendo un'imposta sulle società del 33,3%, un'aliquota marginale dell'imposta sul reddito pari al 50% e, se del caso, un credito d'imposta integrale o una cedolare del 25%. Dette aliquote sono scelte in modo tale che l'aliquota effettiva sui dividendi, cioè l'onere combinato dell'imposta sulle società e dell'imposta sul reddito, equivalga all'aliquota marginale massima dell'imposta sul reddito. Molti Stati membri hanno scelto questa soluzione a fini di neutralità fra imprese individuali e attività gestite in forma societaria.

Per evitare malintesi, va precisato che le aliquote fiscali suddette non hanno alcun valore normativo, poiché l'esempio serve solo a illustrare i diversi effetti dei quattro sistemi.

Esempio 1: Incidenza dei diversi sistemi di tassazione dei dividendi

		Classico	Cedolare	Imposizione del 50%	Credito d'imposta	Esenzione
1	Utili	100	100	100	100	100
2	Imposta sulle società 33,3%	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3
3	Dividendo (1-/-2)	66,7	66,7	66,7	66,7	66,7
4	Base imponibile	66,7	66,7	33,35 (50% del 3)	100 (3+2)	0
5	Imposta sul reddito (50% del 4)	33,35		16,7	50	
6	Credito integrale (2)				33,3	
7	Imposta sul reddito residua (5-/-6)				16,7	
8	Imposta cedolare (25% del 4)		16,7			
9	Dividendo netto (3-/-5, 7, o 8)	33,35	50	50	50	66,7
10	Aliquota effettiva su 1 = onere fiscale combinato	66,65%	50%	50%	50%	33,3%

Il sistema classico non elimina la doppia imposizione economica, poiché l'utile viene assoggettato prima all'imposta sulle società e poi, dopo la distribuzione, all'imposta sul reddito a livello dell'azionista.

I sistemi cedolari, incluso il sistema d'imposizione sul 50%, possono essere strutturati (come nell'esempio) in modo da ottenere lo stesso risultato del sistema del credito d'imposta per quanto riguarda i dividendi netti. In pratica, entrambi gli approcci eliminano la doppia imposizione, ma il sistema cedolare elimina i calcoli supplementari che richiede invece il sistema del credito d'imposta⁹. In entrambi gli approcci l'imposta effettiva (cioè l'imposta sulle società più l'imposta sul reddito applicabile) sui dividendi può risultare equivalente all'aliquota marginale dell'imposta sul reddito, almeno per i contribuenti a reddito elevato. Ciò rende fiscalmente neutra la scelta tra attività in forma di imprese individuali e attività gestite in forma societaria. Nel caso in cui gli utili vengano integralmente distribuiti, infatti, il contribuente paga lo stesso importo d'imposta a prescindere dal fatto che eserciti la sua attività attraverso un'entità giuridica separata, soggetta all'imposta sulle società, o come autonomo. Nel primo caso, agli utili si applicano un'imposta sulle società del 33,3% e un'imposta sul reddito del 16,7%, per un totale di 50 (con il sistema del credito d'imposta), oppure un'imposta sulle società del 33,3% e un'imposta cedolare del 16,7%, per lo stesso totale. Se lavora come autonomo anziché costituire una società, il contribuente paga un'imposta sul reddito del 50%, equivalente all'onere fiscale complessivo sia del sistema del credito d'imposta che del sistema cedolare.

⁹ Contrariamente al sistema del credito d'imposta, però, la cedolare unica e il metodo d'imposizione sul 50% non eliminano completamente la doppia imposizione del reddito da dividendi per i contribuenti a basso reddito.

Ovviamente, l'onere fiscale globale nel sistema di esenzione equivale all'imposta sulle società, poiché ai dividendi non viene applicata l'imposta sul reddito.

2.4. Regimi degli Stati membri

La presente comunicazione distingue tre tipi di pagamento dei dividendi, a seconda che si tratti di situazioni puramente interne a uno stato, oppure di flussi di pagamento in entrata o in uscita. I dividendi di origine interna sono pagati da una società di uno Stato membro a un azionista dello stesso Stato membro. Per dividendi in entrata si intendono quelli pagati da un altro Stato membro a un azionista residente in uno Stato membro, mentre i dividendi in uscita sono quelli pagati da una società dello Stato membro in questione a un azionista di un altro Stato membro.

Tabella 1: Dividendi di origine interna: sistemi di tassazione dei dividendi applicati dagli Stati membri e dagli Stati in via di adesione per le persone fisiche che percepiscono dividendi interni

	Classico	Credito d'imposta	Cedolare	Esenzione
Stati membri	Irlanda	Spagna, Francia	Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Svezia	Grecia
Stati in via di adesione		Malta	Cipro, Rep. ceca, Ungheria, Lituania, Polonia, Rep. slovacca, Slovenia	Estonia ¹⁰ , Lettonia

L'Italia, la Finlandia e il Regno Unito non figurano nella tabella poiché applicano sistemi opzionali o misti. In Italia, gli investitori di portafoglio possono scegliere tra il sistema del credito d'imposta e un'aliquota cedolare del 12,5%. La Finlandia combina il sistema del credito d'imposta e il sistema cedolare in modo tale che all'atto pratico, il regime applicato equivale ad un sistema di esenzione. Il Regno Unito associa un sistema di credito d'imposta ad un sistema cedolare con due aliquote diverse, esentando in pratica i contribuenti a basso reddito.

È interessante il caso dell'Irlanda che, con un'aliquota piuttosto bassa (12,5%) dell'imposta sulle società, è l'unico Stato membro ad applicare un sistema classico per i dividendi interni. Ciò contiene entro livelli relativamente limitati la doppia imposizione economica derivante dalla pressione fiscale combinata dell'imposta sulle società e dell'imposta sul reddito gravante sui dividendi interni.

Cinque Stati membri, tra cui l'Italia, la Finlandia e il Regno Unito, applicano il sistema del credito d'imposta ai dividendi interni. I sistemi del credito d'imposta

¹⁰

Il sistema estone viene assimilato ai sistemi di esenzione anche se l'imposta sulle società non viene riscossa fino a quando non sono stati pagati i dividendi. I dividendi interni non sono soggetti ad alcuna imposta sul reddito. Un'altra interpretazione del sistema è che gli utili sono esenti in capo alla società e che l'imposta pagata dalla società alla stessa aliquota di quella gravante sul reddito personale è una ritenuta alla fonte, cioè un pagamento anticipato dell'imposta dovuta dall'azionista sui dividendi.

dell'Irlanda, della Germania e del Portogallo sono stati aboliti. La Grecia è l'unico Stato membro ad applicare un sistema di esenzione.

Undici Stati membri, fra cui Italia, Finlandia e Regno Unito, applicano il sistema cedolare ai dividendi interni. Malta è l'unico paese in via di adesione ad applicare il sistema del credito d'imposta ai dividendi interni percepiti dalle persone fisiche. Due paesi in via di adesione applicano il sistema di esenzione, mentre altri sette applicano il sistema cedolare, introdotto di recente anche dagli Stati Uniti¹¹.

Situazione attuale

L'Italia ha annunciato che abolirà il suo sistema del credito d'imposta, assoggettando i dividendi percepiti dalle persone fisiche investitori di portafoglio ad una cedolare del 12,5%¹². La Francia ha annunciato che avrebbe sostituito il suo sistema del credito d'imposta con un sistema di imposizione sul 50% entro il 1° gennaio 2005. La domanda di pronuncia pregiudiziale da parte dei tribunali nazionali ha dato luogo all'avvio di azioni giudiziarie presso la Corte di giustizia europea per quanto riguarda il trattamento fiscale dei dividendi in entrata da parte della Finlandia¹³ e dell'Austria¹⁴. La Finlandia sta pensando di abolire il suo sistema di credito d'imposta¹⁵. L'Austria ha già adottato la legislazione necessaria per conformarsi al diritto comunitario¹⁶.

3. ANALISI GIURIDICA

3.1. Considerazioni generali

3.1.1. Introduzione

A norma dell'articolo 14 del trattato CE "Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del trattato.". L'articolo 56 del trattato CE sancisce la libera circolazione dei capitali.

In mancanza di un'armonizzazione, l'imposizione diretta è rimasta in gran parte di competenza degli Stati membri, che devono tuttavia agire in modo coerente con il diritto comunitario¹⁷.

La causa *Verkooijen* è quella più pertinente in materia di tassazione dei dividendi. Gli estremi del caso sono relativamente semplici: nel tassare il reddito da dividendi, i

¹¹ Con un'aliquota del 15% (5% per i contribuenti dello scaglione inferiore dell'imposta sul reddito), cfr. la legge denominata "Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act" del 22 maggio 2003.

¹² Decreto legislativo del 12 settembre 2003. Le modifiche dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2004.

¹³ Causa C-319/02, *Manninen*.

¹⁴ Causa C-315/02, *Lenz*.

¹⁵ Cfr. il riassunto in inglese di una relazione approfondita del gruppo di lavoro istituito dal ministero delle finanze finlandese all'indirizzo: <http://www.vm.fi/resource/fi/27616.pdf>, pag. 197.

¹⁶ Budgetbegleitgesetz 2003.

¹⁷ *Verkooijen*, paragrafo 32, che si riferisce alla causa C-80/94 *Wielockx* [1995] Racc. I-2493, paragrafo 16, alla causa C-264/96 *ICI* [1998] Racc. I-4695, paragrafo 19, e alla causa C-311/97 *Royal Bank of Scotland* [1999] Racc. I-2651, paragrafo 19.

Paesi Bassi concedevano un'esenzione per i primi 1.000 fiorini, che si applicava ai dividendi interni ma non a quelli in entrata. La Corte ha giudicato questo modo di procedere non conforme al trattato CE. In appresso si esaminano vari aspetti del caso.

3.1.2. *Libera circolazione dei capitali*

Gli articoli 56 e 58 del trattato CE sulla libera circolazione dei capitali sono i più pertinenti per quanto riguarda la tassazione dei dividendi, visto che in pratica la maggior parte delle persone fisiche in possesso di azioni straniere non esercita una sicura influenza sulle decisioni della società né può indirizzarne le attività¹⁸.

A norma dell'articolo 56 “sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi”. Poiché l'articolo 56 non definisce il concetto di movimenti di capitali, si deve fare riferimento alla nomenclatura contenuta nell'allegato I della direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del trattato (CEE)¹⁹. Pur non figurando esplicitamente fra i movimenti di capitali elencati nell'allegato, la riscossione di dividendi presuppone necessariamente una partecipazione alle imprese nuove o esistenti di cui alla sezione I (2) della nomenclatura, e può essere collegata anche all' “Acquisto da parte di residenti di titoli esteri trattati in borsa²⁰.” La Corte di giustizia europea ha pertanto statuito che il fatto che un cittadino di uno Stato membro residente nel territorio di quest'ultimo percepisca dividendi di azioni di una società avente sede in un altro Stato membro rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 88/361²¹. Di conseguenza, la riscossione dei dividendi è contemplata dall'articolo 56 del trattato CE.

3.1.3. *Restrizioni e giustificazioni*

Per valutare in che misura una disposizione del diritto nazionale sia compatibile con l'articolo 56 del trattato CE occorre stabilire se costituisca una restrizione alla libera circolazione dei capitali e, in caso affermativo, se la restrizione possa essere giustificata.

La giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha elaborato due quesiti utili a determinare l'eventuale esistenza di restrizioni alla libera circolazione dei capitali ai sensi dell'articolo 56 del trattato:

- la disposizione può dissuadere i residenti di uno Stato membro dall'investire i loro capitali in società stabilite in altri Stati membri?²²

¹⁸ Nel caso dei soci che detengono azioni straniere tali da conferire loro una sicura influenza sulle decisioni della società e da consentire loro di indirizzarne le attività, la Corte di giustizia europea ha statuito che stavano esercitando il loro diritto di stabilimento ai sensi dell'articolo 43 del trattato CE, cfr. causa C-251/98 *Baars* [2000] Racc. I-2787, punto 22.

¹⁹ GU L 178/88, pag. 5. Viene chiaramente specificato che la nomenclatura non è limitativa. Il contenuto dell'articolo 67 del trattato CEE è stato ripreso nell'articolo 56 del trattato CE.

²⁰ Voce III.A.2. dell'allegato I.

²¹ Cfr. *Verkooijen* punti 28-30.

²² Cfr. causa C-484/93 *Svensson e Gustavsson contro Ministre du Logement et de l'Urbanisme* [1995] Racc. I-3955, punto 10, causa C-222/97 *Trummer e Mayer* [1999] Racc. I-1661, punto 26, e causa

- La disposizione dello Stato membro può costituire per le società stabilite in altri Stati membri un ostacolo alla raccolta di capitali in quello Stato membro?²³

In caso di risposta affermativa a uno o ad entrambi i quesiti, la disposizione costituisce una restrizione ai movimenti di capitali.

Nella causa *Verkooijen*, la Corte di giustizia europea ha statuito che costituisce una restrizione ai movimenti di capitali il fatto di subordinare la concessione di un vantaggio fiscale in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche in possesso di azioni, come l'esenzione dei dividendi, alla condizione che i dividendi provengano da società stabilite nel territorio nazionale.²⁴

3.1.4. *Articolo 58, paragrafo 1, e articolo 58, paragrafo 3*

In presenza di una restrizione, si deve appurare se esista una giustificazione.

Fra le deroghe principali all'articolo 56 figura quella prevista dall'articolo 58, paragrafo 1, lettera a), che autorizza gli Stati membri ad “applicare le disposizioni pertinenti della loro legislazione tributaria in cui si opera una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione per quanto riguarda il loro luogo di residenza o il luogo di collocamento del loro capitale”.

Le deroghe previste dall'articolo 58, paragrafo 1, tuttavia, sono limitate dall'articolo 58, paragrafo 3, a norma del quale le disposizioni nazionali di cui all'articolo 58, paragrafo 1 “non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali e dei pagamenti di cui all'articolo 56.”.

L'articolo 58, paragrafo 1, lettera b), autorizza inoltre gli Stati membri a "prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali", in particolare nel settore fiscale.

Va ricordato che l'articolo 58, paragrafo 1, dev'essere interpretato restrittivamente in quanto autorizza una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei capitali²⁵.

La facoltà degli Stati membri di fare una distinzione tra persone in situazioni diverse, a norma dell'articolo 58, è confermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea²⁶, secondo la quale le disposizioni in oggetto sono compatibili con il diritto comunitario (1) qualora si applichino a situazioni non oggettivamente comparabili o (2) se sono giustificate da motivi imperativi di interesse generale. Queste disposizioni, tuttavia, non possono in nessun caso essere più restrittive di quanto sia

C-439/97 *Sandoz* contro *Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland* [1999] Racc. I-7041, punto 19.

²³ *Verkooijen*, punto 35.

²⁴ *Verkooijen*, punto 36.

²⁵ Causa C-54/99 *Eglise de Scientologie* [2000] Racc. I-1335, punto 17; conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa C-516/99 *Schmid* [2002] Racc. I-4573, punto 44.

²⁶ *Verkooijen*, punto 43.

necessario per conseguire l'obiettivo ricercato, cioè devono essere conformi al principio della proporzionalità²⁷.

Sulla base della sentenza *Verkooijen*, si può concludere che le deroghe di cui all'articolo 58, paragrafo 1 esprimono sostanzialmente principi già riconosciuti nella giurisprudenza²⁸. Secondo la Corte di giustizia europea, queste deroghe non giustificavano la restrizione applicata ai dividendi in entrata esaminata nell'ambito del caso *Verkooijen*.

3.1.5. Altre giustificazioni

Gli Stati membri adducono spesso esigenze imperative giustificate dall'interesse generale. La Corte di giustizia europea ha accettato questa giustificazione in un solo caso (principio di coerenza menzionato nella causa *Bachmann*, di cui si parla più avanti), respingendo tutte le altre motivazioni seguenti:

- rischio di evasione fiscale: la Corte di giustizia europea respinge sistematicamente questa giustificazione quando la normativa controversa non ha l'obiettivo specifico di escludere da un vantaggio fiscale le costruzioni puramente artificiose²⁹;
- perdita di introiti fiscali: la diminuzione del gettito fiscale non può essere annoverata fra le esigenze imperative giustificate dall'interesse generale che possono essere invocate per giustificare una misura di per sé contraria ad una libertà fondamentale³⁰;
- necessaria progressività del sistema tributario: in forza di una giurisprudenza consolidata, un trattamento fiscale sfavorevole contrario a una libertà fondamentale non può essere giustificato dall'esistenza di altri vantaggi fiscali, anche a supporre che tali vantaggi esistano³¹;
- esistenza di aliquote fiscali più basse in altri Stati membri³²;
- mancata armonizzazione: in mancanza di armonizzazione a livello comunitario, gli Stati membri devono non di meno rispettare il diritto comunitario³³;

²⁷ Cfr., ad esempio, la causa C-478/98 *Commissione contro Belgio (DEM Eurobonds)* [2000] Racc. I-7589, punto 41, e la causa C-163/94 *Sanz de Lera e altri*, [1995] Racc. I-4821, punto 23.

²⁸ Cfr. punto 43 della sentenza *Verkooijen*.

²⁹ Causa C-324/00 *Lankhorst*, non ancora pubblicata, punto 37, *ICI*, punto 26, cfr. anche la causa C-397/98 *Hoechst* [2001] I-1727, punto 57.

³⁰ *Lankhorst*, punto 36, *Verkooijen* punto 59, *ICI* punto 28.

³¹ Punto 97 della causa C-385/00 *De Groot*, non ancora pubblicata, in cui la Corte di giustizia europea fa riferimento: per quanto riguarda la libertà di stabilimento, alla causa 270/83 *Commissione contro Francia* [1986] Racc. 273, punto 21, alla causa C-107/94 *Asscher* [1996] Racc. I-3089, punto 53, e *Saint-Gobain*, punto 54; per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, alla causa C-294/97 *Eurowings Luftverkehr* [1999] Racc. I-7447, punto 44; per quanto riguarda la libera circolazione dei capitali, alla causa C-35/98 *Verkooijen* [2000] Racc. I-4071, punto 61.

³² Punto 44 della causa C-294/97 *Eurowings* [1999] ECR I-7449, cfr. anche la causa C-270/83 *Commissione/Francia* [1986] pag. 273, punto 21, e la causa C-107/94 *Asscher* [1996] I-3089, punto 53.

³³ Punto 34 della causa C-18/95 *Terhoeve*, [1999] I-345, riguardante la legislazione sulla previdenza sociale, in cui la Corte di giustizia europea fa riferimento alla causa C-120/95 *Decker* contro *Caisse de*

- difficoltà effettive di controllo fiscale o amministrative³⁴;
- assenza di trattamento reciproco a norma di una convenzione sulla doppia imposizione: i diritti conferiti dal trattato sono assoluti e non si può far dipendere la loro osservanza dal contenuto di una convenzione fiscale³⁵;
- obiettivi di natura puramente economica, quali l'intento di promuovere l'economia del paese incentivando l'investimento delle persone fisiche in società stabilite sul suo territorio³⁶;
- altri vantaggi di cui fruisce la persona oggetto della restrizione³⁷.

3.2. Dividendi in entrata

Nel presente capitolo si esaminano diverse situazioni relative ai dividendi in entrata, arrivando invariabilmente alla stessa conclusione: il trattato CE vieta effettivamente agli Stati membri di applicare ai dividendi in entrata un'imposta superiore a quella cui sono soggetti i dividendi interni.

3.2.1. *Dividendi in entrata: esenzione*

Gli Stati membri che esentano, integralmente o in parte, i dividendi interni dovrebbero estendere l'esenzione ai dividendi in entrata. Questa conclusione è la diretta conseguenza della sentenza *Verkooijen*.³⁸

3.2.2. *Dividendi in entrata: applicazione del sistema classico in rapporto a quella del sistema del credito d'imposta*

Di norma, il sistema del credito d'imposta limita il credito ai dividendi interni escludendo i dividendi in entrata, sui quali il contribuente paga pertanto un'imposta sul reddito più elevata. L'esempio in appresso illustra quanto precede, presupponendo un'aliquota dell'imposta sulle società pari al 30% in entrambi i paesi, un'aliquota marginale dell'imposta sul reddito pari al 50%, un credito integrale per l'imposta sulle società del 30% applicata ai dividendi interni e l'assenza di ritenute alla fonte.

³⁴ *Maladie des Employés Privés* [1998] Racc. I-1831, punti 22 e 23, e alla causa C-158/96 *Kohll* contro *Union des Caisses de Maladie* [1998] Racc. I-1931, punti 18 e 19.

³⁵ Cfr. ad esempio la causa C-80/94 *Wielockx* [1995] Racc. I-2493 e la causa C-250/95 *Futura* [1997] Racc. I-2471.

³⁶ Punto 26 della causa C-270/83 *Avoir Fiscal* [1986], pag. 173.

³⁷ *Verkooijen*, punto 48, in cui la Corte di giustizia europea fa riferimento alla Causa C-120/95 *Decker* contro *Caisse de Maladie des Employés Privés* [1998] Racc. I-1831, punto 39, e alla causa C-158/96 *Kohll* contro *Union des Caisses de Maladie* [1998] Racc. I-1931, punto 41.

³⁸ Causa C-270/83 *Commissione contro Francia* [1986] Racc. I-273, causa C-107/94 *Asscher* [1996] Racc. I-3089, 3113, causa C-307/97 *Saint Gobain* [1999] Racc. I-6163, 6181, causa C-294/97 *Eurowings* [1999] Racc. I-7449, 7463.

³⁸ La Francia esenta i primi 2.440 euro di dividendi percepiti dalle coppie sposate, escludendo però dall'esenzione i dividendi in entrata. La Commissione ha quindi avviato nei suoi confronti una procedura d'infrazione, cfr. IP/03/990 del 10.7.2003.

Esempio 2: Conseguenze della mancata concessione di un credito d'imposta sui dividendi in entrata

	Dividendi interni	Dividendi in entrata
Utili	100	100
Imposta sulle società 30%	30	30
Dividendi	70	70
Dividendi integrati	100	
Imposta sul reddito 50%	50	35
Credito integrale	30	
Imposta sul reddito residua	20	
Dividendi netti	50	35

La situazione è chiara: se i dividendi provengono da una società straniera, all'azionista rimane solo 35 su 100 di utile iniziale, contro 50 per il profitto originario dello stesso paese. L'applicazione del sistema classico ai soli dividendi in entrata da parte del paese d'imputazione, pertanto, dà luogo ad una doppia imposizione economica. Dal punto di vista giuridico, quindi, ci si deve chiedere se l'articolo 56 del trattato CE autorizzi uno Stato membro ad applicare il sistema classico ai dividendi in entrata quando invece applica il sistema del credito d'imposta ai dividendi interni. In altri termini, si tratta di stabilire se uno Stato membro che prende misure unilaterali per evitare la doppia imposizione dei dividendi interni debba applicarle anche a livello internazionale.

Di fatto, l'applicazione ai dividendi in entrata di un'imposta superiore rispetto ai dividendi interni dissuade i residenti nazionali dall'acquistare azioni di società stabilite in altri Stati membri, e costituisce pertanto una restrizione ai movimenti di capitali incompatibile con l'articolo 56 CE.

La Corte di giustizia europea esamina inoltre l'eventuale effetto restrittivo di una misura sulle società stabilite in altri Stati membri³⁹. In questo caso, la misura costituisce un ostacolo alla raccolta di capitali nello Stato membro in oggetto poiché i dividendi versati da dette società sono trattati in maniera meno favorevole, sul piano fiscale, rispetto ai dividendi distribuiti ai residenti nazionali da una società stabilita nello Stato membro, il che rende meno attraenti, per gli investitori residenti in quello Stato membro, le azioni di dette società rispetto a quelle di società aventi sede in uno Stato membro diverso.

Un sistema di credito d'imposta non esteso ai dividendi in entrata costituisce pertanto una restrizione alla libera circolazione dei capitali.

³⁹ *Verkooijen*, punto 35.

3.2.2.1. Esigenze imperative giustificate dall'interesse generale

Una volta accertata la restrizione, si deve valutare se possa essere obiettivamente giustificata da un motivo imperativo di interesse generale⁴⁰.

Coerenza

Per quanto riguarda la necessità di preservare la coerenza del sistema tributario, nella sentenza *Verkooijen*⁴¹ la Corte di giustizia europea ha fatto presente che nella causa *Bachmann*⁴² esisteva, trattandosi di un solo e stesso contribuente, un legame diretto tra la concessione di un vantaggio fiscale e la compensazione di tale vantaggio con un prelievo fiscale, effettuati nell'ambito di una stessa imposta.

Tutti gli Stati membri che hanno inviato commenti sulla causa *Verkooijen* hanno dichiarato che l'esclusione dei dividendi in entrata dall'esenzione era motivata dalla necessità di salvaguardare la coerenza del sistema tributario dei Paesi Bassi. A loro parere, l'esenzione deve essere riservata agli azionisti che percepiscono dividendi interni, poiché solo le società olandesi pagano l'imposta societaria dei Paesi Bassi. Uno Stato membro ha dichiarato che, se i Paesi Bassi concedessero l'esenzione ai dividendi in entrata, questi ultimi potrebbero sfuggire a qualsiasi forma d'imposizione nei Paesi Bassi. Un altro Stato membro ha affermato che con l'esenzione dei dividendi in entrata gli azionisti avrebbero beneficiato di sgravi fiscali in entrambi i paesi.

Anche uno Stato membro che applichi il sistema del credito d'imposta senza concedere un credito per i dividendi in entrata potrebbe invocare motivi di coerenza fiscale, adducendo che l'articolo 58 mira specificamente a coprire questo tipo di sistema del credito d'imposta e che, contrariamente al caso *Verkooijen*, esiste un legame diretto tra la tassazione degli utili della società e il credito d'imposta concesso all'azionista, il che garantisce un trattamento coerente degli utili suddetti sia presso la società che presso l'azionista. Lo Stato in questione potrebbe sostenere che non esistono due imposte diverse, ma un sistema integrato in cui lo stesso reddito dà luogo all'imposizione di due persone.

Nelle sentenze *Verkooijen*⁴³ e *Baars*⁴⁴, tuttavia, la Corte di giustizia europea ha statuito che non si potevano addurre motivi di coerenza, poiché non esisteva alcun legame diretto fra la tassazione degli azionisti e l'assoggettamento ad imposta degli utili delle società, per cui si trattava di due imposte distinte applicate a contribuenti distinti. La Corte di giustizia europea ha confermato questa giurisprudenza nella sentenza *Bosal*⁴⁵.

Concludendo, non si possono invocare motivi di coerenza per giustificare il rifiuto di un credito d'imposta per i dividendi in entrata, trattandosi comunque dell'assoggettamento ad imposta degli utili di una società e dell'assoggettamento ad

⁴⁰ Ibidem, punto 46.

⁴¹ Ibidem, punto 28.

⁴² Causa C-204/90 *Bachmann*, [1992] Racc. I-249.

⁴³ Cfr. punto 58 della sentenza *Verkooijen*.

⁴⁴ Punto 40.

⁴⁵ Causa C-168/01 *Bosal*, non ancora pubblicata, punto 29.

imposta sul reddito di una persona fisica, cioè di due imposte diverse, senza legame diretto, applicate a contribuenti distinti.

3.2.2.2. Principio di proporzionalità

Anche nel caso in cui, nonostante l'analisi di cui sopra, si trovasse una giustificazione al rifiuto di concedere un credito per i dividendi in entrata, si dovrebbe comunque valutare se tale rifiuto “permetta di conseguire l'obiettivo in questione e non vada oltre quanto necessario a tale scopo”⁴⁶.

In sostanza, il sistema del credito d'imposta non è altro che un metodo di calcolo dell'aliquota dell'imposta sul reddito applicabile a un dividendo. I sistemi del credito d'imposta mirano ad eliminare la doppia imposizione derivante dal sistema classico. Come si è dimostrato più sopra, i sistemi cedolari permettono di ottenere lo stesso risultato, almeno per quanto riguarda i contribuenti ad alto reddito, senza bisogno di restrizioni quali quella di escludere i dividendi in entrata dal credito d'imposta. Il mantenimento di un sistema di credito d'imposta per i dividendi interni combinato con un sistema classico per i dividendi in entrata è quindi in contrasto con il principio di proporzionalità.

3.2.3. *Dividendi in entrata: applicazione del sistema classico in rapporto a quella del sistema cedolare*

Può succedere che gli Stati membri applichino un sistema cedolare ai dividendi interni e il sistema classico ai dividendi in entrata.

Come dimostra l'esempio 3, questo può dar luogo ad un'imposta molto più elevata sui dividendi in entrata.

Esempio 3: Conseguenze della mancata applicazione del sistema cedolare ai dividendi in entrata

	Dividendi interni	Dividendi in entrata
Utili	100	100
Imposta sulle società del 30%	30	30
Dividendi	70	70
Cedolare del 25%	17,5	
Imposta sul reddito del 50%		35
Dividendi netti	52,5	35

Si tratta indiscutibilmente di una restrizione alla libera circolazione dei capitali ai sensi dell'articolo 56 del trattato CE.

Non sembra che questa restrizione possa essere giustificata. Molti Stati membri applicano un sistema cedolare sia ai dividendi interni che a quelli in entrata. Solo dei motivi di bilancio e, eventualmente, la volontà di promuovere gli investimenti interni potrebbero impedire agli altri Stati che applicano internamente il sistema cedolare di

⁴⁶ Causa C-436/00 *X, Y contro Riksskatteverket*, non ancora pubblicata, punto 49.

seguire il loro esempio, ma queste motivazioni sono entrambe incompatibili con il trattato CE.

3.2.4. *Dividendi interni: credito per la ritenuta alla fonte straniera*

Può presentarsi anche un problema di doppia imposizione giuridica riguardo ai crediti per le ritenute alla fonte straniera. Se infatti il paese che applica un sistema cedolare o classico applica il "metodo della detrazione"⁴⁷ per la ritenuta estera anziché concedere un credito, i dividendi in entrata sono soggetti ad un'imposta superiore a quella che grava sui dividendi interni.

Esempio 4: Tassazione più elevata dei dividendi in entrata

Sistema cedolare, ritenuta alla fonte del 15%, cedolare del 25%

	Dividendi interni	Dividendi in entrata
Dividendi	100	100
Ritenuta alla fonte straniera: 15%		15
Dividendi al netto della ritenuta alla fonte straniera		85
Cedolare: 25%	25	21,25
Dividendi netti	75	63,75

Sistema classico, ritenuta alla fonte del 15%, aliquota marginale del 50%

	Dividendi interni	Dividendi in entrata
Dividendi	100	100
Ritenuta alla fonte straniera: 15%		15
Dividendi al netto della ritenuta alla fonte straniera		85
Imposta sul reddito: 50%	50	42,50
Dividendi netti	50	42,50

Un onere fiscale più elevato sui dividendi in entrata costituisce inequivocabilmente una restrizione, ai sensi dell'articolo 56 del trattato CE, all'acquisto di azioni straniere da parte dei singoli contribuenti.

Lo Stato membro potrebbe obiettare che il suo sistema non è discriminatorio, poiché riserva lo stesso trattamento fiscale ai dividendi interni e in entrata, e che la restrizione deriva dalla ritenuta alla fonte straniera.

Quest'argomentazione, tuttavia, non può essere accettata se la convenzione fiscale dello Stato membro autorizza l'altro Stato ad applicare una ritenuta alla fonte (di norma del 15%), e se l'articolo 23 impone allo Stato membro di concedere un credito per questa ritenuta alla fonte.

⁴⁷ L'imposta straniera viene detratta dai dividendi lordi, e il risultato costituisce la base per il calcolo dell'imposta nazionale sui dividendi.

In questo caso, la restrizione alla libera circolazione dei capitali sarebbe causata dallo Stato membro stesso, e non dallo Stato di provenienza, poiché il modello OCSE e le convenzioni fiscali in vigore stabiliscono che lo Stato di residenza deve riconoscere il credito.

3.3. Dividendi in uscita

Nel capitolo 3.3. si esaminano diverse situazioni relative ai dividendi in uscita, con conclusioni analoghe a quelle raggiunte per i dividendi in entrata: il trattato CE vieta agli Stati membri di applicare in concreto ai dividendi in uscita un'imposta superiore a quella che grava sui dividendi interni.

3.3.1. Dividendi in uscita: limiti in materia di imposizione

L'articolo 56 vieta agli Stati membri di concedere un trattamento più favorevole agli investimenti degli azionisti nazionali rispetto a quelli degli azionisti stranieri. Una tassazione dei dividendi in uscita superiore a quella dei dividendi interni costituisce pertanto una restrizione alla libera circolazione dei capitali. Uno Stato membro, ad esempio, non può riscuotere una ritenuta alla fonte sui dividendi in uscita ed esentare da imposizione i dividendi interni, poiché in tal modo la tassazione dei dividendi in uscita sarebbe superiore a quella dei dividendi interni.

Non basta confrontare l'aliquota della ritenuta alla fonte sui dividendi interni con quella applicata ai dividendi in uscita. Il confronto deve basarsi, per i dividendi interni, sull'effetto combinato di qualsiasi ritenuta alla fonte nazionale e dell'imposta sul reddito nazionale, e per i dividendi in uscita sulla ritenuta alla fonte loro applicata.

3.3.2. Dividendi in uscita: diritto di opzione

Gli Stati membri che hanno un sistema cedolare e concedono ai residenti il diritto di optare per l'assoggettamento del reddito dei dividendi alle normali disposizioni riguardanti l'imposta sul reddito devono estendere tale diritto ai non residenti che si trovano in una situazione comparabile a quella dei residenti, in base alla causa *Schumacker*. A norma della sentenza *Schumacker*⁴⁸, una persona fisica investitore di portafoglio non residente si troverebbe in una situazione comparabile a quella di un investitore residente che tragga il proprio reddito totalmente o quasi esclusivamente da dividendi originari di uno Stato membro e non percepisca nel suo Stato membro di residenza redditi sufficienti per esservi soggetto a un'imposizione che consenta (a detto Stato) di prendere in considerazione la sua situazione personale e familiare.

4. INCIDENZA ECONOMICA

Il risultato della suddetta analisi giuridica è chiaro: gli Stati membri che integrano la tassazione delle società con l'imposta sul reddito utilizzando il sistema del credito d'imposta o un sistema cedolare sono tenuti, a norma del trattato, ad estendere tale integrazione ai dividendi in uscita.

⁴⁸ *Schumacker*, punto 47.

L'impatto economico teorico dell'integrazione dipende prevalentemente dai suoi possibili effetti sulla neutralità fiscale. Come fa osservare la relazione Ruding, l'assenza di neutralità fiscale per quanto riguarda l'ubicazione degli investimenti nella Comunità potrebbe impedire di sfruttare appieno i vantaggi che derivano dalla realizzazione di un mercato interno unico. Le norme tributarie che riservano un trattamento preferenziale ai dividendi interni, o che discriminano gli investimenti in alcuni Stati membri, possono falsare la distribuzione delle risorse nella Comunità, in quanto gli apporti di capitale sono sviati dagli usi più produttivi, cioè quelli con i più elevati tassi di rendimento al lordo d'imposta, verso altri dove, pur risultando meno produttivi, fruttano un maggior rendimento al netto d'imposta grazie ad un trattamento fiscale relativamente favorevole. L'inefficienza economica che ne consegue si traduce in una minore produttività del capitale, che si ripercuote negativamente sulla competitività internazionale della Comunità, e in un calo della produzione totale e del tenore di vita globale nella Comunità⁴⁹. Il fatto di non estendere l'integrazione ai dividendi in entrata, inoltre, falserebbe le decisioni relative alle fusioni e alle riorganizzazioni transfrontaliere, poiché queste operazioni aziendali, che modificano il paese di origine dei dividendi, darebbero luogo a un trattamento fiscale diverso di tali dividendi. Migliorando la situazione, quindi, si renderebbe più efficiente il mercato interno.

L'argomento della neutralità fiscale viene associato solitamente alla neutralità rispetto alle importazioni di capitali (NIC) e alla neutralità rispetto alle esportazioni di capitali (NEC). Si parla di NIC quando agli investitori in un qualsiasi Stato viene applicata la stessa aliquota marginale effettiva, indipendentemente dal loro Stato di residenza. Si parla invece di NEC quando il sistema fiscale non offre alcun incentivo agli investitori residenti di un dato Stato perché investano nel loro paese anziché all'estero, o viceversa, dato che gli investitori residenti pagano sul loro reddito internazionale la stessa imposta onnicomprensiva, indipendentemente dalla composizione del reddito (interno/estero)⁵⁰. Di NIC e di NEC si parla spesso in relazione alle società che investono direttamente in altre società, nel qual caso la NIC è ottenuta tramite l'esenzione e la NEC attraverso il credito d'imposta. La presente comunicazione riguarda invece i dividendi percepiti dalle persone fisiche investitori di portafoglio. I concetti di NIC e di NEC potrebbero tuttavia essere trasposti a questa situazione.

Parlare di NEC nel caso delle persone fisiche significherebbe che i loro investimenti interni ed esteri subiscono la stessa pressione fiscale effettiva (cioè l'effetto combinato dell'imposta sulle società, della ritenuta alla fonte e dell'imposta sul reddito). La NIC non ha praticamente alcuna incidenza sulle persone fisiche, poiché nessuno degli Stati membri o dei paesi in via di adesione esenta dall'imposta sul reddito i dividendi in entrata pagati alle persone fisiche. Visto che la maggior parte degli Stati membri tassa diversamente i dividendi percepiti dalle persone fisiche, a meno che questo tipo di imposizione non venga armonizzato sarà impossibile arrivare alla NIC. Perciò la NEC rimane il principio dominante.

⁴⁹ Relazione Ruding, pag. 34.

⁵⁰ Paragrafo 3.7 di "Double Taxation Relief For Companies: A Discussion Paper", di Mike Waters dell'UK Inland Revenue, 10 marzo 1999, disponibile all'indirizzo <http://www.inlandrevenue.gov.uk/consult/dtrc.pdf>

In pratica, però, è estremamente difficile se non impossibile arrivare alla NEC per i sistemi cedolare e del credito d'imposta in mancanza di un'armonizzazione totale dell'imposta sulle società (che la Commissione non caldeggia). Per essere neutri al 100%, i sistemi cedolari dovrebbero applicare aliquote diverse a seconda dello Stato membro dal quale sono stati pagati i dividendi. L'aliquota dovrebbe addirittura tener conto dell'imposta societaria sottostante pagata da tutte le società figlie di livello inferiore. Analogamente, sarebbe particolarmente difficile calcolare la componente fiscale sottostante al credito d'imposta. Per gli investimenti diretti delle società, alcuni Stati membri calcolano l'imposta sottostante tenendo conto dell'imposta pagata dalle società figlie di livello inferiore. Questo però non sembra fattibile per gli investitori di portafoglio perché non esercitano alcun controllo sulle società in cui investono, e quindi avrebbero notevoli difficoltà ad ottenere le informazioni necessarie.

Per i sistemi cedolari, la soluzione più pratica consisterebbe nell'applicare la stessa aliquota ai dividendi interni e a quelli in entrata. Nell'ambito dei sistemi di credito d'imposta, basterebbe applicare ai due tipi di dividendi lo stesso credito, per evitare di dover calcolare l'imposta di base sulle società all'estero. Il sistema cedolare e il sistema del credito d'imposta hanno effetti equivalenti al riguardo, come dimostrato nel capitolo 3.

Poiché l'imposta straniera sulle società può essere superiore o inferiore all'imposta nazionale, l'aliquota fiscale effettiva applicata ai dividendi in entrata nell'ambito dei sistemi cedolare e del credito d'imposta potrebbe essere diversa dall'aliquota marginale dell'imposta sul reddito applicata a livello nazionale.. Ciò impedisce di arrivare ad una piena NEC, ma è conforme sia al principio internazionalmente riconosciuto secondo il quale gli utili societari devono essere tassati nel paese in cui sono realizzati, che al principio secondo il quale, nello stato attuale del diritto comunitario, gli Stati membri sono liberi di fissare le loro aliquote e basi imponibili per la tassazione delle società. In altri termini, la riduzione della neutralità transfrontaliera è il prezzo da pagare nel contesto attuale per la sovranità degli Stati membri in materia di fissazione delle imposte sulle società.

5. CONCLUSIONE

Gli Stati membri applicano sistemi diversi per la tassazione dei dividendi pagati alle persone fisiche. Nel caso dei dividendi interni, la maggior parte degli Stati membri evita o riduce la doppia imposizione economica derivante dalla riscossione dell'imposta sulle società e dell'imposta personale per uno stesso reddito applicando il sistema del credito d'imposta o un sistema cedolare.

L'eventuale applicazione da parte degli Stati membri, nell'ambito dei rispettivi sistemi, di un trattamento fiscale diverso ai dividendi interni rispetto a quelli in entrata o in uscita può costituire una restrizione agli investimenti transfrontalieri con una conseguente frammentazione dei mercati finanziari dell'UE.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea si è esaminata la questione basandosi sulle disposizioni riguardanti la libera circolazione dei capitali. Nella causa più importante ai fini della presente comunicazione, la Corte ha dichiarato esplicitamente incompatibile una misura che riservava un trattamento fiscale diverso ai dividendi interni e a quelli in entrata.

Analizzando la giurisprudenza in questione, la Commissione è giunta a una conclusione fondamentale circa la struttura dei sistemi di tassazione dei dividendi: gli Stati membri non possono applicare ai dividendi in entrata o in uscita imposte superiori a quelle che gravano sui dividendi interni.

Nel definire la struttura originale dei rispettivi sistemi di tassazione dei dividendi, gli Stati membri si sono probabilmente concentrati sugli effetti a livello nazionale, il che può aver dato luogo a restrizioni illegittime nei confronti dei dividendi in entrata e in uscita. Gli Stati membri devono quindi riesaminare i loro sistemi nel quadro delle attuali disposizioni del trattato.

Come si è sottolineato nella presente comunicazione, si possono scegliere metodi di sgravio compatibili con il trattato senza per questo rendere più complesse le modalità d'imposizione. Questi metodi sono già stati adottati da diversi Stati membri, mentre altri li stanno introducendo. Il cambiamento dovrebbe contribuire a ottimizzare la distribuzione dei capitali nel mercato interno, anche se l'assenza di armonizzazione fiscale impedisce di arrivare ad una neutralità totale.

Nel decidere il da farsi, gli Stati membri dovrebbero adottare un'approccio coordinato tale da permettere una rapida eliminazione degli ostacoli fiscali esistenti. Ciò determinerebbe un contesto ambientale più stabile e favorevole agli investimenti e fugherebbe le incertezze suscitate dai rischi di conflitti e di vertenze giudiziari.

La Commissione intende promuovere tale coordinamento nell'interesse sia dei singoli investitori sia delle imprese, nonché per garantire la massima efficienza del mercato interno e migliorare quindi la competitività internazionale dell'Unione.

La Commissione chiede pertanto la collaborazione degli Stati membri per affrontare in modo rapido ed efficace le questioni esposte nella presente comunicazione. Qualora non si trovassero soluzioni adeguate malgrado la logica chiara di questa impostazione, la Commissione prenderà, in qualità di custode del trattato, le misure necessarie per garantire la piena conformità con il trattato stesso, e all'occorrenza adirà la Corte di giustizia europea a norma dell'articolo 226 del trattato CE.

La Commissione invita il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo ad esprimere il loro parere sulla presente comunicazione.
