



ECO/585

Tassazione dei telelavoratori transfrontalieri e dei loro datori di lavoro

PARERE

Sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale

Tassazione dei telelavoratori transfrontalieri e dei loro datori di lavoro
(parere d'iniziativa)

Relatore: **Krister ANDERSSON**

E-mail di contatto
Amministratore
Data del documento

eco@eesc.europa.eu
Juri SOOSAAR
05/07/2022

Decisione dell'Assemblea plenaria	18/01/2022
Base giuridica	Art. 52, par. 2, del Regolamento interno
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	01/07/2022
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	72/0/1
Adozione in sessione plenaria	DD/MM/YYYY
Sessione plenaria n.	...
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	.../.../...

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 Il Comitato è consapevole che l'aumento del telelavoro transfrontaliero comporta sfide particolari per i sistemi fiscali internazionali attualmente esistenti. Tale considerazione vale in particolare per la tassazione delle retribuzioni dei lavoratori e degli utili delle imprese.
- 1.2 Il CESE concorda con la Commissione europea sul fatto che un telelavoratore transfrontaliero potrebbe trovarsi esposto a una doppia imposizione sul proprio reddito, con conseguenti controversie – lunghe e costose – tra il lavoratore dipendente e le autorità fiscali degli Stati membri. A seconda del trattamento fiscale dei redditi di fonte estera applicato in un dato paese, un lavoratore dipendente potrebbe anche essere obbligato a presentare due dichiarazioni fiscali distinte, eventualmente in momenti diversi a causa di possibili differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda i termini per la presentazione delle dichiarazioni fiscali. Gli oneri di conformità rappresentano degli ostacoli per un mercato unico efficiente. Gli Stati membri dovrebbero prestare la dovuta attenzione a questo genere di ostacoli al momento di sottoscrivere accordi fiscali bilaterali.
- 1.3 Per quel che riguarda la tassazione degli utili delle imprese, i telelavoratori internazionali possono correre il rischio di creare involontariamente una stabile organizzazione della loro impresa in un paese diverso da quello in cui tale impresa ha sede. Se venisse creata una stabile organizzazione in un altro paese, l'impresa sarebbe costretta a suddividere con precisione le sue entrate in funzione della loro origine geografica e sarebbe quindi soggetta a obblighi di dichiarazione e di pagamento delle imposte in paesi diversi.
- 1.4 Il CESE accoglie con favore sia le misure fiscali temporanee che gli Stati membri hanno adottato all'apice della pandemia che gli orientamenti pubblicati dall'OCSE durante quel periodo. Queste misure hanno consentito ai lavoratori transfrontalieri e ai loro datori di lavoro di assicurare la continuità operativa, e hanno evitato sia ai primi che ai secondi di incorrere nella doppia imposizione, permettendo così alle imprese di continuare a sostenere sia l'economia che l'occupazione nell'UE in un periodo tanto importante.
- 1.5 Il CESE sottolinea quanto sia importante che i sistemi fiscali siano ulteriormente messi al passo coi tempi al fine di venire incontro alle necessità degli ambienti di lavoro odierni. Il quadro di riferimento internazionale in materia di imposta sulle società è stato recentemente oggetto di profondi cambiamenti tramite l'accordo relativo al quadro inclusivo sulla BEPS che è stato elaborato dall'OCSE/G20 e che si compone di due pilastri. Se i lavoratori dipendenti realizzano sempre più le loro prestazioni lavorative mediante il telelavoro, potrebbe rivelarsi necessario anche rivedere le norme internazionali sulla tassazione delle persone fisiche. In particolare, le norme devono essere facili da rispettare.
- 1.6 Secondo il CESE, è essenziale che le norme fiscali sul telelavoro transfrontaliero garantiscano l'assenza di doppie imposizioni, oppure di un'involontaria mancata imposizione, sia per i lavoratori dipendenti che per i loro datori di lavoro. Per garantire che le imprese di ogni dimensione possano offrire opportunità di telelavoro, è importante eliminare o, quanto meno, ridurre al minimo tutti gli obblighi amministrativi connessi alla tassazione dei telelavoratori transfrontalieri.

- 1.7 Secondo il CESE, pur riconoscendo che il governo di ogni paese ha il diritto di decidere se imporre una tassa nel proprio territorio e con quale aliquota, i principi fiscali sul telelavoro transfrontaliero andrebbero preferibilmente concordati a livello mondiale. Tuttavia, tenuto conto dell'intrinseca mobilità all'interno dell'UE per effetto della libera circolazione nel quadro del mercato unico, vi sono motivi per affrontare la questione a livello dell'UE prima che venga trovata una soluzione a livello mondiale. Sebbene siano possibili approcci differenti, è importante che nell'UE venga raggiunto un livello di coordinamento elevato.
- 1.8 Il CESE sottolinea che le norme da seguire dovrebbero essere semplici sia per i lavoratori che per i datori di lavoro. Una possibilità sarebbe che gli Stati membri decidano di comune accordo di tassare il lavoratore soltanto se il numero di giorni di lavoro sul proprio territorio sia più di 96 in un anno civile. Il CESE osserva che, nell'ambito dei lavori sul quadro inclusivo condotti dall'OCSE in materia fiscale, si è fatto ricorso a una convenzione multilaterale (il cosiddetto "strumento multilaterale" o MLI) per facilitare un'attuazione tempestiva delle nuove norme fiscali.
- 1.9 Il CESE incoraggia la Commissione europea a valutare se uno sportello unico, come quello esistente nel settore dell'IVA, sia una possibilità da prendere in considerazione. Con questa soluzione il datore di lavoro sarebbe tenuto a comunicare, in rapporto ai propri telelavoratori transfrontalieri, per quanti giorni tali lavoratori hanno telelavorato presso il loro domicilio nel loro paese di residenza e per quanti giorni hanno lavorato nel paese in cui il loro datore di lavoro ha sede. Con queste informazioni, le autorità fiscali sarebbero in grado di valutare in quale paese il reddito sarebbe imponibile, oppure quale sarebbe la parte di reddito imponibile in ciascun paese.
- 1.10 Il sistema dello sportello unico introdotto per i telelavoratori transfrontalieri potrebbe rappresentare un primo passo verso la creazione di un'infrastruttura che non solo consentirebbe ai datori di lavoro e ai loro lavoratori di ridurre le vertenze tributarie con gli Stati membri, ma assicurerebbe anche una corretta riscossione delle imposte senza obbligare i cittadini a presentare una dichiarazione fiscale in più paesi.

2. **Contesto di riferimento**

- 2.1 La pandemia di COVID-19 ha cambiato la vita dei lavoratori e delle imprese come mai era avvenuto prima. Una delle tendenze più evidenti durante la pandemia di COVID-19, con l'imposizione da parte dei governi di restrizioni e limitazioni sia agli spostamenti che al numero di lavoratori presenti contemporaneamente in ufficio al fine di ridurre la trasmissione del virus COVID-19, è stata l'aumento del telelavoro¹. Le imprese e i loro lavoratori si sono considerevolmente adoperati per realizzare in ambiente digitale le attività lavorative quotidiane (ad esempio, ricorrendo agli strumenti per la tenuta online delle riunioni) al fine di facilitare il

¹ Pur riconoscendo l'importanza dei contratti di lavoro, dei contributi per la previdenza sociale, dei diritti pensionistici, nonché delle considerazioni sulla salute (fisica e mentale) e sulla sicurezza, oltre che dell'impatto sulle organizzazioni del mercato del lavoro, sulla competitività, ecc., il presente parere verte sulla tassazione diretta dei datori di lavoro e dei loro dipendenti, sulla base dell'ipotesi che il lavoratore sia alle dipendenze di un'impresa situata in un dato paese e realizzi parte delle sue prestazioni lavorative in un altro paese mediante strumenti di telelavoro. Il presente parere non riguarda i lavoratori distaccati, i lavoratori frontaliere (così come definiti negli accordi bilaterali) o i lavoratori autonomi che realizzano vendite transfrontaliere.

lavoro svolto a casa propria. In questo modo le imprese hanno potuto continuare a fornire i beni e servizi (necessari) ai propri clienti e, quindi, sostenere l'economia, l'occupazione, il commercio e la crescita economica dell'UE.

- 2.2 Il telelavoro, poiché riduce il tempo degli spostamenti, è associato a una maggiore flessibilità, con il possibile effetto di ridurre lo stress per il lavoratore, rendendo possibile un equilibrio migliore tra vita professionale e vita privata². Inoltre, un ricorso maggiore al telelavoro può aiutare ai fini del conseguimento dell'obiettivo dell'UE relativo alla neutralità carbonica. Poiché una percentuale notevole delle emissioni nell'UE è riconducibile ai trasporti, un ricorso maggiore al telelavoro potrebbe portare a una riduzione delle emissioni di carbonio e delle congestioni del traffico³. Con il passaggio al telelavoro, è probabile che diminuisca il fabbisogno in termini di spazi da adibire a uffici, riducendo così i costi legati alle emissioni degli edifici a uso ufficio (ad esempio, per il riscaldamento e il condizionamento dell'aria).
- 2.3 Adesso che stiamo gradualmente entrando nell'era "post COVID-19" con elevati tassi di vaccinazione in tutta l'UE, se da un lato c'è da attendersi che alcuni lavoratori tornino in ufficio, dall'altro, una totale inversione della crescente tendenza al telelavoro appare improbabile. Da un'indagine di Eurofound del marzo 2021 è emerso che il 46 % dei lavoratori dipendenti dell'UE ha espresso la preferenza di continuare a lavorare da casa "quotidianamente" o, comunque, "più volte la settimana" anche dopo la fine della pandemia⁴. Di conseguenza, il telelavoro dovrebbe entrare a far parte della nostra cultura lavorativa.
- 2.4 L'aumento del telelavoro transfrontaliero comporta delle sfide per i sistemi fiscali attualmente esistenti. Anche se il fenomeno del lavoro transfrontaliero non è nuovo, la possibilità per un lavoratore dipendente di telelavorare dal proprio domicilio situato in un altro paese solleva problemi in rapporto alle norme fiscali internazionali, in particolare se il lavoratore dipendente effettua la propria attività lavorativa per un numero considerevole di giorni nel proprio paese di residenza, o in un paese terzo, invece che nel luogo tradizionale di svolgimento della sua attività. Tale considerazione vale in particolare per la tassazione delle retribuzioni dei lavoratori e degli utili delle imprese. Tali casi possono verificarsi soprattutto in certe regioni "di grande movimento" che confinano con altri Stati membri, ma è probabile che la crescita e lo sviluppo degli strumenti per l'organizzazione delle teleconferenze rendano questa fattispecie più diffusa.
- 2.5 Per quel che riguarda la tassazione delle retribuzioni, i lavoratori che risiedono in uno Stato membro (giurisdizione della residenza) e che lavorano per un'impresa situata in un altro Stato (giurisdizione della fonte del reddito) possono essere soggetti a doppia imposizione, cioè quando lo stesso reddito è tassato da entrambe le giurisdizioni. Per evitare situazioni di questo tipo, i paesi hanno concluso accordi bilaterali contro la doppia imposizione, spesso seguendo il modello di convenzione fiscale (MCF) sui redditi e sul patrimonio elaborato dall'Organizzazione per la

² [The impact of teleworking and digital work on workers and society](#) (L'impatto del telelavoro e del lavoro digitale sui lavoratori e sulla società).

³ [The impact of teleworking and digital work on workers and society](#) (L'impatto del telelavoro e del lavoro digitale sui lavoratori e sulla società).

⁴ Eurofound, [Labour market change - Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?](#) (Cambiamenti del mercato del lavoro - La fattibilità del telelavoro e la crisi indotta dalla pandemia di COVID-19: un nuovo divario digitale?), documento di lavoro WPEF20020.

cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). L'MCF dell'OCSE stabilisce come principio generale che i redditi da lavoro dipendente dovrebbero essere tassati soltanto nella giurisdizione di residenza del lavoratore. Tuttavia, se la prestazione lavorativa è effettuata in un altro paese (ossia, lo Stato della fonte del reddito), lo Stato della fonte può tassare la parte di reddito riconducibile ai giorni di lavoro sul suo territorio, purché il lavoratore rimanga almeno 183 giorni all'anno nello Stato della fonte, oppure la retribuzione sia versata da un datore di lavoro nello Stato della fonte o, ancora, il pagamento della retribuzione sia a carico di una stabile organizzazione del datore di lavoro situata nello Stato della fonte.

- 2.6 Secondo l'MCF dell'OCSE, nel caso di un lavoratore dipendente che risiede in un paese diverso da quello in cui svolge la propria attività lavorativa abituale, i diritti impositivi sul reddito da lavoro percepito vanno ripartiti in modo proporzionale, sin dal primo giorno di lavoro, tra la giurisdizione della residenza e la giurisdizione della fonte.
- 2.7 Per evitare di procedere subito a una ripartizione dei diritti impositivi sul reddito percepito per l'attività lavorativa transfrontaliera, e poiché il modello OCSE è un testo di riferimento che gli Stati membri non sono tenuti a seguire, alcuni paesi hanno introdotto norme diverse, come le strutture *de minimis*. In questo caso, il reddito del lavoratore dipendente è tassato esclusivamente nel paese di residenza, purché il lavoratore non superi un certo numero di giorni di assenza dal luogo abituale di svolgimento dell'attività lavorativa⁵.
- 2.8 A causa delle misure adottate durante la pandemia, come l'introduzione di obblighi di quarantena rigorosi e la limitazione degli spostamenti transfrontalieri, molti lavoratori – in particolare quelli frontalieri – sono stati costretti a telelavorare nel loro paese di residenza, non potendo recarsi a lavorare nel loro consueto paese di svolgimento dell'attività lavorativa. Per effetto della pandemia di COVID-19, numerosi Stati membri hanno adottato misure temporanee per evitare che le giurisdizioni della fonte perdessero ogni diritto impositivo. Gli Stati membri hanno concordato dei "memorandum d'intesa" in base ai quali tutti i giorni di lavoro presso il domicilio del lavoratore sarebbero stati considerati come realizzati nello Stato in cui veniva abitualmente svolta l'attività lavorativa prima della pandemia. Tale regola avrebbe riguardato soltanto i lavoratori costretti a telelavorare a causa della situazione eccezionale dovuta alla pandemia di COVID-19, e non i lavoratori transfrontalieri che già telelavoravano prima della pandemia. È probabile che tali misure temporanee non siano state prorogate dopo il 30 giugno 2022 e i paesi torneranno ad applicare l'MCF dell'OCSE o le strutture *de minimis*. Analogamente, l'OCSE ha anche pubblicato degli orientamenti riguardanti la tassazione dei redditi da lavoro percepiti dai "lavoratori bloccati" (ossia, i lavoratori dipendenti rimasti a lungo bloccati nella giurisdizione della fonte del reddito a causa delle restrizioni agli spostamenti per effetto della pandemia di COVID-19, delle norme sulla quarantena, ecc.)⁶.

⁵ Queste strutture sono applicabili non solo al telelavoro, ma anche alle formazioni e alle missioni.

⁶ [Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic](#) (Orientamenti aggiornati sulle convenzioni fiscali e l'impatto della pandemia COVID-19), OCSE.

- 2.9 Secondo la Commissione europea⁷, un telelavoratore transfrontaliero potrebbe trovarsi esposto a una doppia imposizione sul proprio reddito, con conseguenti controversie (lunghe e costose) tra il lavoratore dipendente e gli Stati membri interessati. A seconda del trattamento fiscale dei redditi di fonte estera applicato in un dato paese, un lavoratore dipendente potrebbe anche essere obbligato a presentare due dichiarazioni fiscali distinte, eventualmente in momenti diversi a causa di possibili differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda i termini per la presentazione delle dichiarazioni fiscali. Inoltre, potrebbero sorgere delle difficoltà qualora certi oneri fiscali necessari a generare il reddito dovessero essere precisamente ripartiti tra i due Stati membri. Un telelavoratore transfrontaliero potrebbe anche rimetterci in termini di agevolazioni fiscali o crediti d'imposta.
- 2.10 In genere, per i contribuenti non residenti con cespiti di reddito provenienti da due o più Stati membri – come i lavoratori mobili, i lavoratori stagionali, gli sportivi, gli artisti e i pensionati – la situazione personale e familiare non viene presa in considerazione allo stesso modo di quella dei contribuenti residenti. Secondo la sentenza Schumacker⁸, uno Stato membro deve concedere agevolazioni fiscali ai non residenti se il reddito da loro percepito proviene "totalmente o quasi esclusivamente" da tale Stato membro. Alcuni Stati membri prevedono che, per la concessione delle agevolazioni fiscali, almeno il 90 % del reddito totale percepito debba provenire dal loro territorio. Una disposizione di questo tipo può rappresentare un ostacolo alla libera circolazione in quanto, se il cespite di reddito proveniente da altri Stati membri è superiore al 10 % del reddito totale percepito, ne risulterà una perdita quanto meno parziale delle agevolazioni fiscali, dato che la percentuale per la loro concessione non potrà più essere raggiunta. Gli Stati membri dovrebbero permettere che si tenga conto della situazione personale e familiare dei non residenti se la fonte di almeno il 75 % del reddito totale percepito si trova sul loro territorio.
- 2.11 Gli oneri di conformità rappresentano degli ostacoli per un mercato unico efficiente. Gli Stati membri dovrebbero prestare la dovuta attenzione a questo genere di ostacoli al momento di sottoscrivere accordi fiscali bilaterali.
- 2.12 Per quel che riguarda la tassazione degli utili delle imprese, i telelavoratori internazionali possono correre il rischio di creare involontariamente una stabile organizzazione della loro impresa in un paese diverso da quello in cui tale impresa ha sede. Se venisse creata una stabile organizzazione in un altro paese, l'impresa sarebbe costretta a suddividere con precisione le sue entrate in funzione della loro origine geografica e sarebbe quindi soggetta a obblighi di dichiarazione e di pagamento delle imposte in paesi diversi.
- 2.13 Molte imprese, in particolare le PMI prive di una struttura internazionale, potrebbero non essere consapevoli che, se parte dei dipendenti lavora in un altro paese, questa situazione potrebbe attribuire a tali dipendenti delle funzioni e dare quindi concretezza alla fattispecie della stabile organizzazione. Ciò significa che queste imprese dovrebbero ripartire gli utili in funzione della loro origine geografica ed essere tenute a rispettare le norme in materia di prezzi di trasferimento e i relativi obblighi di rendicontazione. Le PMI potrebbero non disporre al loro interno di un

⁷ [Tax in an increasingly mobile working environment: challenges and opportunities \(Tassazione in un ambiente di lavoro sempre più mobile: sfide e opportunità\)](#), a cura del gruppo di esperti della Commissione "Piattaforma sulla buona governance fiscale"

⁸ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 febbraio 1995 nella causa C-279/93 (la causa "Schumacker").

ufficio incaricato della gestione delle questioni fiscali, oppure potrebbero non avere fiscalisti esterni a cui rivolgersi, e va osservato che per tali imprese i costi di conformità sono già molto alti. Uno studio della Commissione europea riporta che le imprese dell'UE e del Regno Unito spendono, secondo le stime, un importo totale annuo di circa 204 miliardi di EUR per conformarsi agli obblighi relativi all'imposta sulle società, all'IVA, ai prelievi fiscali e contributivi sui salari, alle imposte sul patrimonio e sui beni immobili, nonché alle tasse locali. Per adempiere agli obblighi fiscali, l'impresa media sostiene un costo annuale pari all'1,9 % del suo fatturato⁹. Ogni ulteriore aumento di questo onere fiscale potrebbe compromettere la redditività dell'impresa.

- 2.14 Tenuto conto dei timori derivanti dalla possibile creazione di stabili organizzazioni per effetto del telelavoro transfrontaliero, l'OCSE ha pubblicato degli orientamenti in materia¹⁰ nell'aprile del 2020 e nel marzo del 2021. Secondo l'OCSE, il cambiamento eccezionale e temporaneo del luogo di svolgimento dell'attività lavorativa da parte di un lavoratore dipendente non dovrebbe portare alla creazione di nuove stabili organizzazioni per il datore di lavoro¹¹. In generale, secondo l'OCSE, anche se parte dell'attività di un'impresa può essere svolta in un luogo quale il domicilio di una persona fisica, questo fatto non dovrebbe portare alla conclusione che tale luogo sia a disposizione dell'impresa semplicemente perché questo è il luogo utilizzato da una persona (ad esempio, un lavoratore dipendente) che lavora per quell'impresa. Secondo il ragionamento dell'OCSE, il fatto che un lavoratore sia costretto a lavorare da casa a causa della pandemia di COVID-19, o delle misure introdotte a protezione della salute pubblica, non è indice di quella permanenza o continuità che sono necessarie per equiparare il domicilio di un lavoratore dipendente a una stabile organizzazione del datore di lavoro.
- 2.15 Nel sottolineare la natura eccezionale della pandemia di COVID-19, l'OCSE ha altresì osservato che, se un lavoratore dipendente continuasse a lavorare da casa dopo la fine della pandemia, dando così un certo grado di permanenza o continuità al telelavoro da casa, non per questo verrebbe necessariamente creata una stabile organizzazione del datore di lavoro. Secondo l'OCSE, tali situazioni richiederebbero un esame ulteriore dei fatti e delle circostanze particolari. Per le persone che ricoprono posizioni dirigenziali, le autorità fiscali hanno spesso sostenuto che tale eventualità potrebbe implicare la creazione di una stabile organizzazione.

3. Osservazioni generali

- 3.1 Il CESE accoglie con grande favore gli sforzi compiuti dalle imprese e dai lavoratori durante la pandemia di COVID-19 per assicurare la continuità operativa attraverso l'uso di strumenti digitali. Le circostanze senza precedenti della pandemia di COVID-19 e le conseguenti misure a protezione della salute pubblica hanno costretto le imprese e i lavoratori ad adattare gli ambienti di lavoro in modo da assicurare la continuità operativa e fornire beni e servizi, sostenendo in tal modo l'economia, l'occupazione e la crescita dell'UE.

⁹ [Tax compliance costs for SMEs - An update and a complement: final report](#) (I costi di conformità fiscale delle PMI - Aggiornamento e integrazione: relazione finale), 2022.

¹⁰ [Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic](#) (Orientamenti aggiornati sulle convenzioni fiscali e l'impatto della pandemia COVID-19) [OECD Secretariat analysis of tax treaties and the impact of the COVID-19 crisis](#) (Analisi del segretariato dell'OCSE delle convenzioni fiscali e l'impatto della crisi della COVID-19).

¹¹ [OECD Secretariat analysis of tax treaties and the impact of the COVID-19 crisis](#) (Analisi del segretariato dell'OCSE delle convenzioni fiscali e l'impatto della crisi della COVID-19).

- 3.2 Poiché i costanti progressi degli strumenti per il lavoro d'ufficio online (ad esempio, i programmi informatici per la tenuta online delle riunioni) consentiranno sempre di più ad alcune tipologie di lavoratori dipendenti di svolgere attività lavorative presso il proprio domicilio con pari o maggiore efficienza, il CESE si attende un aumento del numero di telelavoratori (transfrontalieri) nell'UE. I legislatori devono adeguare le norme esistenti a una nuova realtà.
- 3.3 Sebbene la possibilità di telelavorare vari in funzione del settore considerato e delle mansioni svolte, il CESE ritiene che l'aumento del telelavoro debba essere accolto favorevolmente e, ove possibile, incoraggiato. Oltre a una maggiore flessibilità per i lavoratori, il telelavoro può risultare vantaggioso anche in rapporto all'agenda generale del Green Deal europeo, con un numero minore di persone che si sposta per motivi di lavoro e, quindi, una riduzione sia delle emissioni dovute ai trasporti che dell'inquinamento atmosferico. Il CESE riconosce che questo tema riveste un'importanza particolare per l'UE, così come la libera circolazione dei lavoratori all'interno del mercato unico.
- 3.4 Il Comitato è consapevole che l'aumento del telelavoro transfrontaliero presenta particolari difficoltà per il sistema fiscale internazionale. Il CESE rileva che i lavoratori operanti a livello transfrontaliero avevano segnalato degli ostacoli anche prima della pandemia¹². Il CESE accoglie con favore sia le misure fiscali temporanee che gli Stati membri hanno adottato all'apice della pandemia che gli orientamenti pubblicati dall'OCSE durante quel periodo. Queste misure hanno consentito ai lavoratori transfrontalieri e ai loro datori di lavoro di assicurare la continuità operativa, e hanno evitato sia ai primi che ai secondi di incorrere nella doppia imposizione, permettendo così alle imprese di continuare a sostenere sia l'economia che l'occupazione nell'UE in un periodo tanto importante.
- 3.5 Il CESE sottolinea tuttavia quanto sia importante che i sistemi fiscali siano ulteriormente messi al passo coi tempi al fine di venire incontro alle necessità degli ambienti di lavoro odierni. In particolare, con l'introduzione di accordi sul telelavoro, è importante che i datori di lavoro non siano disincentivati da ostacoli fiscali ad assumere personale che risiede in una giurisdizione diversa. Analogamente, le norme fiscali non dovrebbero costituire un ostacolo per i lavoratori che si candidano a posti di lavoro in un contesto transfrontaliero.
- 3.6 Secondo il CESE, è essenziale che le norme fiscali sul telelavoro transfrontaliero garantiscano l'assenza di doppie imposizioni, oppure di un'involontaria mancata imposizione, sia per i lavoratori dipendenti che per i loro datori di lavoro. Per garantire che le imprese di ogni dimensione possano offrire opportunità di telelavoro, è importante eliminare o, quanto meno,

¹² Cfr. la comunicazione della Commissione sul tema "Rimuovere gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE" ([COM\(2010\) 769 final](#), pag. 4): "I cittadini UE che si trasferiscono all'estero per lavorarvi temporaneamente o permanentemente oppure attraversano quotidianamente una frontiera per andare a lavorare menzionano soprattutto le difficoltà di ottenere esenzioni, sgravi e deduzioni dalle autorità tributarie estere. Protestano altresì frequentemente per le aliquote fiscali progressive più elevate applicate ai non residenti e la tassazione superiore dei redditi esteri. Hanno grande rilevanza anche i problemi di doppia tassazione, derivanti dai conflitti in materia di domicilio fiscale, dai limiti nell'importo del credito disponibile a titolo dei trattati bilaterali sulla doppia tassazione e persino dalla mancanza di tali trattati in determinati casi".

ridurre al minimo tutti gli obblighi amministrativi connessi alla tassazione dei telelavoratori transfrontalieri¹³.

- 3.7 Il quadro di riferimento internazionale in materia di imposta sulle società è stato recentemente oggetto di profondi cambiamenti tramite l'accordo relativo al quadro inclusivo sulla BEPS che è stato elaborato dall'OCSE e che si compone di due pilastri. Se i lavoratori dipendenti realizzano sempre più le loro prestazioni lavorative mediante il telelavoro, potrebbe rivelarsi necessario anche rivedere le norme internazionali sulla tassazione delle persone fisiche. In particolare, le norme devono essere facili da rispettare.
- 3.8 Il CESE accoglie favorevolmente le discussioni che la Commissione europea ha avviato su questo tema – sia con gli Stati membri che con le parti interessate della Piattaforma sulla buona governance fiscale, la pianificazione fiscale aggressiva e la doppia imposizione – allo scopo di mettere al passo coi tempi i sistemi fiscali, nell'ottica di rispecchiare l'ambiente di lavoro odierno basato su un ricorso maggiore al telelavoro. Il CESE fa riferimento alle precedenti discussioni su questo tema che sono state condotte nel quadro della comunicazione sul tema "Rimuovere gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE" e della relazione di un gruppo di esperti della Commissione europea sul tema *Ways to Tackle Cross-Border Tax Obstacles Facing Individuals in the EU* (Metodi per combattere gli ostacoli fiscali transfrontalieri incontrati dalle persone nell'UE)¹⁴.

4. Osservazioni particolari

- 4.1 Pur riconoscendo che il governo di ogni paese ha il diritto di decidere se imporre una tassa nel proprio territorio e con quale aliquota, i principi fiscali sul telelavoro transfrontaliero andrebbero preferibilmente concordati a livello mondiale. Tuttavia, tenuto conto dell'intrinseca mobilità all'interno dell'UE per effetto della libera circolazione nel quadro del mercato unico, vi sono motivi per affrontare la questione a livello dell'UE prima che venga trovata una soluzione a livello mondiale. Sebbene siano possibili approcci differenti, è importante raggiungere un livello elevato di coordinamento tra gli Stati membri dell'UE e, ove possibile, con i paesi terzi (Regno Unito, Svizzera, ecc.).
- 4.2 Le norme da seguire dovrebbero essere semplici sia per i lavoratori che per i datori di lavoro. Una possibilità sarebbe che gli Stati membri decidano di comune accordo di tassare il lavoratore soltanto se il numero di giorni di lavoro sul proprio territorio sia più di 96 in un anno civile. Il CESE osserva che, nell'ambito dei lavori sul quadro inclusivo condotti dall'OCSE in materia fiscale, si è fatto ricorso a una convezione multilaterale (il cosiddetto "strumento multilaterale" o MLI) per facilitare un'attuazione tempestiva delle nuove norme fiscali.

¹³ I lavoratori che, una volta terminata la pandemia, vivono in modo permanente in uno Stato membro dell'UE diverso da quello in cui si trova l'impresa e svolgono le loro prestazioni lavorative a distanza, avranno bisogno di una risposta a numerose domande: qual è il regime di previdenza sociale applicabile? a quale autorità fiscale il datore di lavoro dovrà versare le tasse sui loro salari? il datore di lavoro potrà continuare a prelevare la ritenuta alla fonte? il rapporto di lavoro dovrà essere registrato presso i competenti uffici per l'impiego del paese in cui il lavoratore risiede? quale legislazione del lavoro è applicabile al rapporto di lavoro? E così via.

¹⁴ [Ways to tackle cross-border tax obstacles facing individuals within the EU](#) (Modi per affrontare gli ostacoli fiscali transfrontalieri cui devono far fronte le persone all'interno dell'UE).

- 4.3 Sembra giustificato introdurre norme ambiziose che rendano possibile il telelavoro transfrontaliero. Se venisse applicata la regola dei 183 giorni, i lavoratori godrebbero di una flessibilità maggiore e aumenterebbero le probabilità di raggiungere gli obiettivi in materia ambientale. Con l'aumentare del numero di giorni, aumenta anche la necessità di un sistema per standardizzare la rendicontazione ai fini fiscali e potrebbe essere necessario istituire un meccanismo di compensazione per trasferire il gettito fiscale tra gli Stati¹⁵.
- 4.4 Il CESE chiede alla Commissione europea di valutare se uno sportello unico, come quello esistente nel settore dell'IVA¹⁶, sia una possibilità da prendere in considerazione. Con questa soluzione il datore di lavoro sarebbe tenuto a comunicare, in rapporto ai propri telelavoratori transfrontalieri, per quanti giorni tali lavoratori hanno telelavorato presso il loro domicilio nel loro paese di residenza e per quanti giorni hanno lavorato nel paese in cui il loro datore di lavoro ha sede. Con queste informazioni, le autorità fiscali sarebbero in grado di valutare in quale paese il reddito sarebbe imponibile, oppure quale sarebbe la parte di reddito imponibile in ciascun paese. Tale raccomandazione è stata appoggiata da un gruppo di esperti della Commissione europea nella relazione sul tema *Ways to Tackle Cross-Border Tax Obstacles Facing Individuals in the EU* (Metodi per combattere gli ostacoli fiscali transfrontalieri incontrati dalle persone nell'UE)¹⁷. Il regime di compensazione tra paesi proposto in rapporto al gettito fiscale potrebbe essere legato alle informazioni trasmesse nel quadro dello sportello unico. Il contribuente dovrebbe avere a che fare con una sola amministrazione fiscale.
- 4.5 Di norma il datore di lavoro è tenuto a prelevare le ritenute alla fonte sulle retribuzioni dei propri dipendenti. Inoltre, i contributi previdenziali ai regimi pensionistici pubblici e le altre prestazioni sociali per i lavoratori dipendenti si basano sul reddito del lavoratore, anche se il rispettivo versamento spesso avviene separatamente¹⁸. L'onere amministrativo verrebbe considerevolmente ridotto se il datore di lavoro potesse versare le ritenute per il lavoratore secondo un sistema che permettesse allo sportello unico di ridistribuire al paese destinatario appropriato le somme prelevate. Per funzionare, un sistema di questo tipo richiederebbe una stretta cooperazione tra le autorità fiscali e la presentazione elettronica dei dati pertinenti.
- 4.6 Il CESE ha ripetutamente chiesto alle autorità fiscali degli Stati membri di attuare una cooperazione più stretta, che renderebbe la vita più semplice ai comuni cittadini e alle imprese e aumenterebbe le possibilità di combattere in maniera più efficiente la frode e l'evasione fiscale. Per combattere l'evasione fiscale, è essenziale che il rispetto della normativa sia un compito agevole.

15 Il regime di compensazione messo a punto per la tassazione internazionale delle società consiste nell'assegnare una parte degli utili delle società altamente redditizie al paese in cui sono state realizzate le vendite (importo A nel pilastro 1). È importante che il regime di compensazione tra paesi concepito per la tassazione dei redditi da telelavoro transfrontaliero sia il più semplice possibile. Il numero di giorni in telelavoro e il reddito percepito dovrebbero essere i parametri fondamentali da prendere in considerazione.

16 Lo sportello unico per l'IVA (MOSS) è stato istituito dall'UE per alleggerire gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese che vendono a consumatori in Stati membri dell'UE diversi da quello in cui hanno la sede. Lo sportello unico consente alle imprese di presentare un'unica dichiarazione IVA in cui sono riportate le vendite effettuate in più Stati membri dell'UE, anziché doversi registrare ai fini dell'IVA in ciascuno Stato membro.

17 [Ways to tackle cross-border tax obstacles facing individuals within the EU](#) (Modi per affrontare gli ostacoli fiscali transfrontalieri cui devono far fronte le persone all'interno dell'UE).

18 Il CESE dà atto che occorre tenere conto anche degli effetti su prestazioni economiche quali le pensioni, ecc., qualora i contributi previdenziali siano stati versati in paesi diversi. Tale questione potrebbe essere esaminata in futuri lavori del CESE.

4.7 Il sistema dello sportello unico introdotto per i telelavoratori transfrontalieri potrebbe rappresentare un primo passo verso la creazione di un'infrastruttura che non solo consentirebbe ai datori di lavoro e ai loro lavoratori di ridurre le vertenze tributarie con gli Stati membri, ma assicurerebbe anche una corretta riscossione delle imposte senza obbligare i cittadini a presentare una dichiarazione fiscale in più paesi.

Bruxelles, 1° luglio 2022

Stefano PALMIERI

Presidente della sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
