

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 105/2019: Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica. C. 2100 Governo (Parere alle Commissioni I e IX) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	140
<i>ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione)</i>	146

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE. COM(2019)8 (Parere alla VI Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	141
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	145

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 16 ottobre 2019. — Presidenza della vicepresidente Marina BERLINGHIERI.

La seduta comincia alle 14.10.

DL 105/2019: Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica.

C. 2100 Governo.

(Parere alle Commissioni I e IX).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 15 ottobre 2019.

Marina BERLINGHIERI, *presidente e relatrice*, nessuno chiedendo di intervenire, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Alessandro BATTILOCCHIO (FI) annuncia il voto di astensione da parte del suo gruppo, motivato dal fatto che per quanto siano condivisibili le finalità del provvedimento, volto com'è ad assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, nonché degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati, attraverso l'istituzione di un perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e la previsione di misure idonee a garantire i necessari *standard* di sicurezza, ritiene che esso contenga alcuni punti ancora opachi su cui sarà necessario fare chiarezza nel corso del futuro esame in Assemblea. Crede infatti che alcuni

marginari di incertezza riguardino, in specie, i tempi di attuazione del predetto perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, la possibile sovrapposizione di competenze e i tempi relativi alla fase dei controlli a carico di chi opera in contesti aziendali, sottolineando il rischio che una loro eccessiva durata possa compromettere e bloccare l'attività delle aziende coinvolte, con i conseguenti danni economici per il sistema.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 14.15.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 16 ottobre 2019 — Presidenza della vicepresidente Marina BERLINGHIERI.

La seduta comincia alle 14.15.

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE.

COM(2019)8.

(Parere alla VI Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Angela IANARO (M5S), *relatrice*, riferendo per il parere da rendere sulla comunicazione « Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE » (COM(2019)8) segnala che anche la VI Commissione (Finanze) ne avvia l'esame in data odierna.

Ricorda, innanzitutto, che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che, in via generale, le norme europee in materia fiscale siano adottate all'unanimità dal Consiglio dell'Unione europea, con l'intervento meramente consultivo del Parlamento europeo. Rileva che con la comunicazione all'esame, la Commissione europea propone di passare progressivamente, entro il 2025, dall'attuale procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria (voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio e intervento paritario di Consiglio e Parlamento, che deliberano in qualità di colegislatori).

Sottolinea che la transizione avverrebbe, nella proposta della Commissione europea, senza ricorrere a una revisione del vigente quadro normativo dell'Unione e senza incidere sulle attuali competenze degli Stati membri nel settore della tassazione (interventi che richiederebbero una modifica dei Trattati europei); ma servendosi, invece, di alcune disposizioni dei Trattati stessi che già consentono di ricorrere a procedure diverse dall'unanimità anche in campo fiscale.

Fa presente che il superamento del principio dell'unanimità in campo fiscale, secondo la Commissione europea, è necessario per diversi motivi. Rinviando alla documentazione predisposta dagli uffici per un esame approfondito di ciascuno di essi ritiene sufficiente, in questa sede, evidenziare che, secondo la Commissione europea, la vigente procedura decisionale in tema di tassazione: ha ostacolato, nel corso degli anni, i progressi in merito a importanti iniziative, come la proposta per una base consolidata comune per l'imposta sulle società e quelle per una tassazione del settore digitale; in generale, rende molto difficile raggiungere un compromesso, dato che basta un solo Stato membro per impedire un accordo, e può comportare che alcuni Stati si servano della propria possibilità di bloccare proposte in materia fiscale come « moneta di scambio » per altre richieste; non coinvolge a sufficienza il Parlamento europeo, relegandolo a un ruolo meramente con-

sultivo, mentre la procedura legislativa ordinaria gli consentirebbe di contribuire pienamente a formare la politica fiscale dell'Unione.

Osserva che la Commissione europea passa quindi in rassegna le disposizioni dei Trattati che conferiscono flessibilità per il ricorso a procedure diverse dall'unanimità, e di cui pertanto ci si potrebbe avvalere ai fini in oggetto.

In tal senso ricorda, innanzitutto, l'articolo 20 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e gli articoli da 326 a 334 del TFUE che disciplinano la procedura di « cooperazione rafforzata », in base alla quale un gruppo di almeno nove Stati membri può procedere congiuntamente con un'iniziativa proposta qualora si rivelasse impossibile raggiungere un accordo all'unanimità in seno al Consiglio. Sottolinea, tuttavia, che secondo la Commissione europea questa opzione non rappresenta una soluzione ottimale, perché non garantisce un regime omogeneo in tutta l'Unione, dato che le nuove norme sarebbero applicabili ai soli Paesi partecipanti.

Rammenta quindi l'articolo 116 del TFUE, che prevede la possibilità di ricorrere al voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria per eliminare distorsioni di concorrenza dovute alla disparità delle norme fiscali, se non è stato possibile eliminare la distorsione, previa consultazione con gli Stati membri.

Sottolinea, peraltro, che secondo la Commissione europea, tale opzione è subordinata a condizioni rigorose e non può colmare tutte le lacune generate dall'unanimità.

Ricorda, altresì, l'articolo 325 del TFUE, che prevede il possibile uso del voto a maggioranza qualificata per le misure mirate ad affrontare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione segnalando tuttavia che, a giudizio della Commissione europea, tale disposizione ha un ambito di applicazione eccessivamente circoscritto.

Fa presente che la Commissione europea segnala, infine, la possibilità di ricorrere alle cosiddette clausole « passerella »: l'articolo 48, paragrafo 7, del TUE con-

templa una clausola « passerella » generale in base alla quale il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta: di deliberare a maggioranza qualificata nei casi in cui i Trattati richiedono l'unanimità (comma 1); di applicare la procedura legislativa ordinaria nonostante i Trattati prescrivano il ricorso a procedure speciali (comma 2). Ricorda che per attivare la clausola, il Consiglio europeo deve decidere all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono e che, inoltre, è previsto un diritto di veto a favore dei Parlamenti nazionali, da esercitarsi entro sei mesi dalla trasmissione dell'iniziativa da parte del Consiglio europeo.

Rileva che la Commissione europea ricorda, invece, che l'articolo 192, paragrafo 2, del TFUE contiene una clausola « passerella » specifica, destinata a misure nel settore ambientale attualmente subordinate al voto all'unanimità, comprese le disposizioni « aventi principalmente natura fiscale »: in questo caso, al fine di passare alla procedura legislativa ordinaria, il Consiglio deve decidere all'unanimità, in base a una proposta della Commissione europea e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Evidenzia che a giudizio della Commissione europea, le clausole « passerella » consentirebbero modalità più strutturate, per superare l'unanimità, rispetto alle altre opzioni. In particolare, segnala che la Commissione europea ritiene preferibile il ricorso alla clausola « passerella » generale: essa dovrebbe essere utilizzata dal Consiglio europeo per superare progressivamente l'unanimità, secondo un percorso che si svilupperebbe in quattro fasi, da qui al 2025. Il passaggio alla nuova procedura dovrebbe avvenire « rapidamente » per le tipologie di interventi che la Commissione individua come fasi 1 e 2, che riguardano rispettivamente le misure intese a migliorare la cooperazione e l'assistenza reciproca fra Stati membri nella lotta all'evasione e alla frode fiscale nonché le misure

intese a sostenere altre finalità strategiche, come la lotta contro i cambiamenti climatici, la protezione dell'ambiente, il miglioramento della salute pubblica o la politica dei trasporti. Fa invece presente che, secondo la Commissione europea, il passaggio dovrebbe avvenire entro la fine del 2025 per le fasi 3 (relativa alla modernizzazione delle norme già armonizzate, come quelle in materia di IVA e di accise) e 4 (concernente grandi progetti fiscali, quali la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e la tassazione dell'economia digitale).

Osserva, preliminarmente, come spunto per il dibattito in Commissione e per il parere che sarà trasmesso alla Commissione Finanze, che l'opzione scelta dalla Commissione europea appare, purtroppo, difficilmente percorribile: per attivare la clausola « passerella » generale è infatti comunque necessaria una decisione unanime degli Stati membri in sede di Consiglio europeo, peraltro sottoposta anche a un diritto di veto da parte dei Parlamenti nazionali (e ricorda che è noto che alcuni Parlamenti hanno già espresso la propria contrarietà sulla comunicazione in esame, il che rende altamente probabile che un'analoga contrarietà sia espressa anche sulle eventuali future proposte di attivazione della clausola « passarella »).

Ritiene, di primo acchito, che sembrerebbe invece più opportuno ed efficace ricorrere al citato articolo 116 del TFUE, che consente di superare il requisito dell'unanimità nei casi in cui la Commissione constati che una disparità esistente nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri falsa le condizioni di concorrenza sul mercato interno. In tal senso osserva che ricorrere all'articolo 116 sembrerebbe più appropriato in considerazione del fatto che l'insufficiente livello di armonizzazione fiscale all'interno dell'Unione europea, in particolare dell'imposizione diretta, ha portato, nel corso degli anni, alcuni Stati membri ad applicare regimi di tassazione di favore, con aliquote significativamente più basse di quelle medie vigenti all'in-

terno dell'Unione, innescando così una concorrenza fiscale con effetti distorsivi all'interno dell'Unione stessa.

Evidenzia che la situazione è tale che diversi Stati membri si oppongono a una più intensa armonizzazione fiscale non soltanto perché rivendicano le prerogative nazionali in materia fiscale, ma anche e soprattutto perché temono di dover rinunciare ai concreti vantaggi che possono assicurare i differenziali dei livelli di tassazione.

Crede che già da queste brevi considerazioni si evinca come l'atto in esame, pur non essendo un'iniziativa legislativa, sia particolarmente importante, almeno per avviare un dibattito all'interno dell'Unione europea e degli Stati membri. Auspica, pertanto, che i membri della Commissione, di tutti i gruppi, contribuiscano con le proprie considerazioni e proposte ai fini del parere da rendere alla VI Commissione.

Guido Germano PETTARIN (FI) osserva che il tema all'esame è assai complesso e ritiene che, anche in considerazione delle competenze della Commissione e alle problematiche della sussidiarietà in materia, è ben difficile per il contribuente comprendere con chiarezza la tematica fiscale giacché questi sembra essere considerato piuttosto come un « bancomat » dal quale attingere risorse fiscali che non come uno dei protagonisti del rapporto con l'Agenzia delle entrate o altri enti impositori o con funzioni di accertamento i quali ultimi, purtroppo, sembrano essere orientati ad eseguire accertamenti fiscali su chi le tasse le paga già gravando sempre più, così facendo, sul contribuente onesto.

Auspica quindi che l'esame della comunicazione in esame possa costituire l'occasione per affrontare con serietà gli aspetti testé citati e che la discussione a livello di Unione europea contribuisca ad aiutare finalmente il contribuente, anche considerato che da qualche tempo è invalsa la tendenza ad assorbire nell'ambito del sistema sanzionatorio penale, come fosse in attuazione del classico slogan delle

« manette agli evasori », le problematiche fiscali, ciò che personalmente ritiene assai pericoloso.

Conclude osservando che l'estrema tecnicità della tematica, nonché la sua nota complessità, consigliano di procedere ad opportuni approfondimenti istruttori per i quali si augura ci sia tempo a disposizione.

Marco MAGGIONI (LEGA) ritiene che quello oggetto della comunicazione della Commissione europea all'esame sia un tema da maneggiare con estrema cautela. Osserva infatti che l'attuale sistema dell'unanimità consente all'Italia, come Stato membro, di esercitare un certo peso contrattuale nell'ambito delle decisioni unionali mentre, con il suo superamento, è possibile che il nostro Paese si trovi a far parte di una minoranza in fase di voto e quindi vedersi costretto ad accettare compromessi che possono vulnerare l'interesse nazionale. Per tali motivi valuta che l'eliminazione del sistema di voto basato sull'unanimità possa rappresentare una sorta di autogol.

Rileva inoltre che il tema della fiscalità in quanto tale nell'Unione europea di fatto non esiste. Ciò perché è noto che l'insufficiente livello di armonizzazione fiscale ha portato, nel corso degli anni, alcuni Stati membri ad applicare regimi di tassazione di favore, con aliquote assai più basse della media, innescando così una concorrenza fiscale con effetti distorsivi nell'economia reale. Ritiene che, a maggior ragione, il cambiamento del sistema di voto non contribuirà a mutare le cose perché coloro che dovrebbero in un certo senso rimetterci non vorranno certamente modificare alcunché.

Conclude associandosi alla richiesta di procedere ad opportuni approfondimenti istruttori attraverso l'audizione di esperti che possano fornire supporto conoscitivo su una materia così tecnica e complessa.

Piero DE LUCA (PD) ritiene che le osservazioni svolte in precedenza siano del tutto pertinenti e tocchino il cuore del

problema sollevato nella comunicazione della Commissione europea all'esame. Ricorda che personalmente, come rappresentante del gruppo Partito Democratico, assieme alla deputata Galizia del Movimento 5 Stelle, ha depositato la proposta di avvio di un'indagine conoscitiva sul tema in questione e ritiene che nel suo ambito possano essere agevolmente svolti tutti quegli approfondimenti necessari per maturare un pensiero critico in materia.

In replica al deputato Maggioni osserva che il suo ragionamento contiene taluni aspetti contraddittori. Rileva infatti che se è vero che un sistema di voto a maggioranza comporta il rischio per l'Italia, come per qualunque altro Stato membro, di ritrovarsi in minoranza al momento della deliberazione, è anche del tutto vero che è proprio il sistema di decisione all'unanimità che, ad esempio, impedisce di superare l'attuale sistema fiscale non armonizzato nell'Unione europea che provoca problemi di *dumping* fiscale tra i Paesi membri, giacché gli Stati membri che lucrano sulla competitività fiscale difficilmente rinunciano alla loro vantaggiosa posizione, non avendo interesse a mutare le cose. Cambiamento che, invece, ritiene potrebbe essere possibile con il voto a maggioranza qualificata. Crede che, in definitiva, tutti i gruppi parlamentari sono interessati ad ottenere una maggiore armonizzazione fiscale europea e ad eliminare le iniquità esistenti e ritiene che senza il superamento del criterio dell'unanimità non sia possibile giungere a tale risultato. Ribadisce infine che la realizzazione del sistema di voto a maggioranza qualificata rappresenterebbe la più sincera e concreta condanna per le pratiche di *dumping* fiscale che avvantaggiano soprattutto i grandi gruppi societari internazionali.

Marina BERLINGHIERI, *presidente*, osservando che la delicatezza della problematica è immediatamente emersa dal dibattito in Commissione, condivide l'opportunità di procedere ai necessari approfondimenti.

dimenti conoscitivi. Ricorda, peraltro, che apposite richieste di attività conoscitiva potranno essere avanzate in sede di Ufficio di presidenza.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia l'esame della comunicazione della Commissione europea in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 16 ottobre 2019.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.35.

ALLEGATO

DL 105/2019: Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (C. 2100 Governo).**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato, per i profili di competenza, il disegno di legge n. 2100, di conversione del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica;

rilevato che:

il provvedimento è volto a integrare e adeguare il quadro normativo in materia di esercizio dei poteri speciali di cui all'articolo 1-*bis* del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, al fine di apprestare idonee misure di tutela alle reti, ai sistemi informativi e ai servizi strategici di comunicazione a banda larga basati sulla tecnologia 5G definendo il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica;

al fine di circoscrivere il novero dei soggetti da includere nel perimetro sono stati introdotti criteri di carattere generale in base ai quali il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica procederà alla loro individuazione, in linea con quanto già previsto dal decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 65, di recepimento della direttiva (UE) 2016/1148 recante misure per un livello comune elevato

di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (cosiddetta « direttiva NIS »), per la designazione degli operatori di servizi essenziali;

l'articolo 4 del decreto intende coordinare l'attuazione del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, sul controllo degli investimenti esteri, con l'articolo 2, comma 1-*ter*, del citato decreto-legge n. 21 del 2012, dotando la Presidenza del Consiglio dei ministri e le altre amministrazioni competenti della possibilità di applicare con immediatezza la disciplina dei poteri speciali con riferimento a infrastrutture o tecnologie critiche attualmente non comprese nel campo di applicazione degli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 21 del 2012;

il provvedimento è coerente con le finalità della Strategia dell'Unione europea per la cibersicurezza (JOIN(2013)1 final), adottata nel 2013 per orientare la risposta politica dell'Unione alle minacce e ai rischi informatici e per garantire la cibersicurezza e accrescere la fiducia nelle tecnologie digitali,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.