

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

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 final (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e conclusione – Approvazione di un documento finale</i>)	59
ALLEGATO (<i>Documento finale approvato dalla Commissione</i>)	61

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Martedì 22 dicembre 2020. — Presidenza del vicepresidente Giovanni CURRÒ. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Alessio Mattia Villarosa.

La seduta comincia alle 12.05.

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 final.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e conclusione – Approvazione di un documento finale).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 9 dicembre 2020.

Giovanni CURRÒ, *presidente*, avverte che il relatore ha predisposto una proposta di documento finale, che è a disposizione su geoComm. Avverte inoltre che la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea ha espresso parere favorevole con osserva-

zioni sul provvedimento, che è a disposizione su geoComm.

Massimo UNGARO (IV), *relatore*, illustrando la proposta di documento finale (*vedi allegato*), ricorda l'esame approfondito svolto dalla Commissione sull'atto in oggetto, completato da alcune audizioni, nel corso delle quali la maggior parte degli auditi ha espresso parere favorevole al passaggio alla procedura legislativa ordinaria per le decisioni in materia fiscale.

Segnala il costo elevato, pari, in Italia, a circa 13 miliardi di euro annui soltanto per l'IVA, dell'attuale procedura decisionale, per la quale è prevista l'unanimità, che rallenta l'adozione delle decisioni necessarie per combattere evasione, elusione e frodi. Propone pertanto di esprimere una valutazione favorevole con osservazioni sull'atto in oggetto, il quale affronta un importantissimo tema strategico, mirante a superare l'attuale frammentazione delle regole applicate nei diversi Stati membri.

Sottolinea quindi la concorrenza sleale esercitata da alcuni Paesi, i quali attirano capitali provenienti da altri Stati membri mediante l'introduzione di norme fiscali di favore. In proposito cita in particolare Paesi Bassi e Lussemburgo e quantifica in

circa 3.400 miliardi di dollari i capitali che sono stati trasferiti all'estero per godere di una tassazione ridotta. Rileva inoltre come la persistenza di rilevanti divari all'interno dell'UE indebolisca la credibilità delle iniziative assunte al fine di elevare il livello di tassazione dell'economia digitale.

Contesta poi il paventato pericolo, espresso anche dalla Svezia e dalla Repubblica Ceca, di una perdita di sovranità. Al riguardo segnala infatti che gli interventi dell'Unione europea in materia tributaria, restando ferma la ripartizione di competenze definita nell'ambito degli attuali Trattati, non potranno avere ad oggetto l'introduzione di nuove imposte o la modifica delle aliquote delle imposte vigenti.

Infine, con riferimento alle osservazioni contenute nella proposta di documento finale, si sofferma in particolare sull'esigenza di una più equa distribuzione del carico fiscale tra i diversi fattori della produzione, che privilegi in particolare il fat-

tore lavoro rispetto alla tassazione dei consumi e dei redditi di capitale. Propone quindi di valutare la praticabilità di ricorrere all'articolo 116 del TFUE, il quale prevede l'ammissibilità del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria per eliminare distorsioni di concorrenza dovute alla disparità delle norme fiscali. Auspica poi che possa essere definita una base consolidata comune per l'imposta sulle società, fermo restando il potere dei singoli Paesi di determinare le aliquote di tassazione applicabili. Chiede infine che sia garantito un più sistematico coinvolgimento del Parlamento europeo, a garanzia di processi decisionali pienamente democratici.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di documento conclusivo formulata dal relatore.

La seduta termina alle 12.15.

ALLEGATO

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 final)

DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, la 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 final), presentata dalla Commissione europea il 15 gennaio 2019;

preso atto degli elementi di conoscenza e valutazione acquisiti nel corso delle audizioni svolte sul documento;

preso atto altresì del parere favorevole con osservazioni approvato sul documento dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea nella seduta del 10 dicembre 2020;

premessi che:

l'iniziativa, avanzata dalla Commissione Juncker, ma che trova piena condivisione nella Commissione von der Leyen, propone di avviare, nel procedimento decisionale dell'UE in materia fiscale, una transizione in quattro fasi, da completare entro il 2025, dalla procedura legislativa speciale (che prevede la regola dell'unanimità) alla procedura legislativa ordinaria senza ricorrere a modifiche del vigente quadro normativo dell'Unione e senza incidere sulle attuali competenze degli Stati membri in materia fiscale;

risulta evidente che la regola dell'unanimità in sede di Consiglio rallenta e ostacola l'efficienza dei processi decisionali e favorisce comportamenti opportunistici da parte di taluni Stati membri che utiliz-

zano le proposte in materia tributaria come terreno di scambio per altre richieste a scapito della possibilità di conseguire proficui risultati a vantaggio dell'Europa nel suo complesso;

la Commissione europea ha anche tentato di quantificare il costo dell'inazione in materia fiscale che risulterebbe superiore a 13 miliardi di euro annui di mancato gettito soltanto per l'IVA in conseguenza delle opportunità di evasione, elusione e frodi che comporterebbero la non integrale armonizzazione;

peraltro, la procedura attuale non garantisce un sufficiente coinvolgimento del Parlamento europeo che invece può concorrere in misura significativa all'aggiornamento del quadro normativo europeo qualora si utilizzasse anche in materia fiscale la procedura legislativa ordinaria;

la Commissione propone di utilizzare la cosiddetta clausola passerella generale di cui all'articolo 48, paragrafo 7, del TUE, piuttosto che fare ricorso ad altre disposizioni dei Trattati, che comunque prende in esame, quali la cooperazione rafforzata ovvero l'articolo 116 del TFUE che prevede l'ammissibilità del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria per eliminare distorsioni di concorrenza dovute alla disparità delle norme fiscali;

in base alla clausola passerella il Consiglio europeo può, all'unanimità, adottare una decisione che consenta di passare dalla regola del voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata alla procedura legislativa ordinaria, se nessun Parlamento nazionale si oppone entro sei mesi dalla

notifica della decisione e previa approvazione del Parlamento europeo;

considerato che:

l'iniziativa si inserisce nel solco di un dibattito – da tempo avviato in Europa – sull'insufficiente livello di armonizzazione fiscale all'interno dell'UE, in particolare per quanto riguarda l'imposizione diretta, essendo il regime IVA sostanzialmente armonizzato;

la persistenza, all'interno dell'UE, di regimi tributari fortemente differenziati costituisce un'asimmetria rispetto all'applicazione di regole di bilancio sostanzialmente uniformi per tutti i Paesi membri, specie nell'area euro, e all'adozione di una politica monetaria comune;

tale situazione produce effetti distorsivi tra gli Stati membri ed amplia i divari dei loro livelli di crescita e di benessere, in quanto alcuni Paesi, soprattutto di dimensioni medio-piccole, si avvalgono del vantaggio costituito dalla possibilità di applicare regimi di tassazione di favore, con aliquote significativamente più basse di quelle medie vigenti nell'Unione, ponendo in essere così una concorrenza fiscale dannosa al solo fine di attirare capitali e investimenti;

la situazione ha assunto connotati che non sembra azzardato definire come patologici e comunque palesemente in contrasto con l'obiettivo, previsto dall'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, della promozione della coesione economica, sociale e territoriale, uno dei cardini dell'integrazione europea, posto che taluni Stati membri possono configurarsi a tutti gli effetti come veri e propri paradisi fiscali;

tale concorrenza ha innescato l'ulteriore conseguenza negativa di introdurre regimi fiscali più vantaggiosi per il trattamento dei redditi da capitale, per la maggiore mobilità dei capitali stessi, rispetto alla tassazione sul lavoro, con grave danno per l'occupazione e per la quota di reddito complessivamente disponibile che va al fattore lavoro;

il tema si è sviluppato anche al di fuori dell'UE, come dimostra l'attenzione

costantemente rivolta dall'OCSE negli ultimi anni per il miglioramento della cooperazione fiscale tra i Governi e la riduzione di fenomeni quali l'elusione e l'arbitraggio fiscale;

finora i tentativi di promuovere quanto meno un progressivo avvicinamento dei regimi relativi alle imposte dirette hanno incontrato fortissime resistenze da parte di alcuni Stati membri, come emerso chiaramente in occasione della mancata adozione della proposta sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società;

più in generale, costituisce un fattore di resistenza alle iniziative per l'armonizzazione in materia fiscale in ambito europeo la convinzione di alcuni Paesi per cui la piena competenza in materia tributaria rappresenterebbe una tradizionale prerogativa degli Stati nazionali e un presidio della loro sovranità. Tale convinzione non può tuttavia indurre ad ammettere le così marcate distorsioni cui si è fatto riferimento in precedenza;

le obiezioni avanzate anche da parte dei Parlamenti di alcuni Paesi membri in merito a una presunta violazione del riparto di competenze tra Unione europea e livello di governo statale anche in riferimento al mancato rispetto del principio di sussidiarietà non appaiono fondate perché la proposta della Commissione europea si muove nell'ambito degli attuali Trattati e non prefigura un'alterazione del quadro normativo vigente;

esemplare, al riguardo, appare il fatto che in materia di imposizione diretta la Commissione europea abbia avanzato la proposta, peraltro di fatto abbandonata per le forti resistenze di alcuni partner, di definire una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e non già una armonizzazione delle aliquote;

la persistenza di divari così rilevanti all'interno dell'UE indebolisce, peraltro, la credibilità dell'iniziativa assunta dall'UE a livello internazionale, in particolare in sede OCSE/G20, in merito al basso livello di tassazione dell'economia digitale dove il fenomeno dell'elusione è particolarmente

mercato e ha assunto dimensioni gigantesche;

rilevata la necessità che il presente documento finale, unitamente al parere espresso dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea nella seduta del 10 dicembre 2020, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

UNA VALUTAZIONE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) premesso che l'iniziativa della Commissione europea, che si è assunta la responsabilità di richiamare l'attenzione generale su un tema ormai ineludibile avanzando una proposta concreta, merita pieno apprezzamento, appare evidente che la soluzione ottimale è quella di procedere a un progressivo avvicinamento della legislazione sostanziale degli Stati membri;

b) ciò potrebbe peraltro risultare decisivo anche al fine di pervenire ad una più equa distribuzione del carico fiscale tra i diversi fattori della produzione che privilegi in particolare il fattore lavoro; tanto più necessaria a seguito del drammatico impatto sull'occupazione della pandemia;

c) alla luce di quanto sopra, occorre insistere con convinzione e determina-

zione, su una strategia che miri a superare l'attuale situazione di frammentazione delle regole applicate nei diversi Stati membri che mina la prospettiva di una corretta competizione, favorisce comportamenti opportunistici e sottrae all'erario risorse significative per le occasioni di elusione, evasione e frodi che si offrono;

d) appare inoltre opportuno valutare la praticabilità del ricorso all'articolo 116 del TFUE in considerazione del pregiudizio evidente ad una corretta concorrenza derivante da regimi fiscali più favorevoli;

e) non appare utile allo scopo l'ipotesi alternativa del ricorso alla cooperazione rafforzata perché non garantirebbe un regime omogeneo in tutta l'Unione, ma limitato solo ai Paesi partecipanti, e pertanto avvantaggerebbe comunque i Paesi che non intenderebbero aderirvi;

f) risulta conseguentemente necessario riprendere al più presto il lavoro già avviato sul tema di una base consolidata comune per l'imposta sulle società che può rappresentare un primo concreto terreno su cui sperimentare un approccio innovativo per il superamento dell'attuale situazione;

g) occorre altresì garantire un più sistematico coinvolgimento del Parlamento europeo, posto che in materia fiscale la garanzia di processi decisionali pienamente democratici costituisce un elemento imprescindibile.