

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 25

VI COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

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)

Approvato il 22 dicembre 2020

La VI Commissione,

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;

premessò 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 utilizzano 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'ina-

zione 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 posso 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 marcato 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'am-

bito 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 determinazione, 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.

ALLEGATO

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La XIV Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, 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);

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

premesso che:

in materia fiscale, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce la regola generale secondo la quale il Consiglio delibera all'unanimità sulla base della procedura legislativa speciale; i Trattati contengono, tuttavia, altre disposizioni che conferiscono flessibilità per il ricorso a procedure diverse dall'unanimità, senza dover rivedere i Trattati stessi;

la Commissione propone una transizione progressiva in quattro fasi verso il voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria per la politica fiscale dell'UE, da completare entro il 2025, senza ricorrere a revisioni del vigente quadro normativo dell'Unione e senza incidere sulle attuali competenze degli Stati membri;

la Commissione propone di utilizzare la cosiddetta clausola « passerella » di cui all'articolo 48, paragrafo 7 del Trattato sull'Unione europea (TUE), in base alla quale il Consiglio europeo può, all'unani-

mità, adottare una decisione che consenta di passare al voto a maggioranza qualificata, qualora nessun Parlamento nazionale si opponga entro sei mesi dalla notifica della decisione e previa approvazione del Parlamento europeo;

ad avviso della Commissione, l'utilizzo della clausola « passerella » consentirebbe modalità più strutturate per abbandonare la regola dell'unanimità rispetto ad altre disposizioni previste dai Trattati, quali la cooperazione rafforzata, che non garantirebbe un regime omogeneo in tutta l'Unione, 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; secondo la Commissione, tale disposizione, che è subordinata a condizioni rigorose, non può colmare tutte le lacune generate oggi dall'unanimità;

considerato che:

a fronte di regole di bilancio che stabiliscono vincoli stringenti sostanzialmente uniformi per tutti gli Stati membri, persistono regimi fortemente differenziati sul piano della tassazione, che inducono alcuni Paesi all'applicazione di regimi di favore con aliquote significativamente più basse rispetto a quelle mediamente vigenti a livello unionale, che creano opportunità di pianificazione fiscale aggressiva innescando una concorrenza fiscale all'interno dell'UE; tale situazione crea difficoltà agli altri Paesi, tra cui l'Italia, i quali sono invece costretti a misure restrittive di conteni-

mento o a un aumento della tassazione per rispettare i vincoli di bilancio;

l'iniziativa della Commissione europea merita, pertanto, pieno apprezzamento, in quanto richiama l'attenzione su una questione di assoluta rilevanza, ancor più urgente in considerazione degli effetti sociali provocati dalla pandemia, avanzando una proposta concreta;

con riguardo alle opzioni esaminate dalla Commissione, l'utilizzo della clausola « passerella » generale appare allo stato attuale difficilmente percorribile per le resistenze di alcuni Paesi, implicando il raggiungimento dell'unanimità in sede di Consiglio europeo, mentre potrebbe valutarsi in alternativa la possibilità, peraltro contemplata dalla Commissione stessa, di ricorrere al citato articolo 116 del TFUE;

il miglioramento della qualità dei processi decisionali in ambito fiscale appare ineludibile, allo scopo di definire soluzioni che contribuiscano al progressivo avvicinamento delle regole in materia fiscale;

sottolineata la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale della Commissione di merito, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di segnalare, nelle competenti sedi europee, che:

a) andrebbe verificata la praticabilità del ricorso all'articolo 116 del TFUE in considerazione dell'evidente pregiudizio alla concorrenza che discende dall'adozione di regimi fiscali più favorevoli;

b) andrebbe svolta una riflessione sulla necessità di un potenziamento della leva fiscale dell'UE e di soluzioni che contribuiscano al progressivo avvicinamento delle regole in materia fiscale, anche in considerazione del fatto che in tale contesto si innesta la discussione sull'introduzione di nuove risorse proprie europee, che costituiscano una base solida di risorse comuni con cui finanziare le principali politiche dell'UE e perseguire le nuove finalità strategiche;

c) la prossima Conferenza sul futuro dell'Europa, di cui si auspica l'avvio quanto prima, dovrebbe svolgere un confronto sulle predette tematiche e sull'urgenza di una revisione dei meccanismi decisionali in materia fiscale, confronto che non dovrebbe escludere a priori una modifica dei trattati.

PAGINA BIANCA



180180126390