



Strasburgo, 15.1.2019
COM(2019) 8 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE

1. Introduzione

La tassazione è essenziale per il funzionamento della nostra società e rappresenta uno strumento fondamentale di politica pubblica a tutti i livelli dell'amministrazione. Si tratta della principale fonte di reddito delle amministrazioni ed è fondamentale per garantire un'economia efficiente e stabile in una società equa e inclusiva. Per tale motivo le misure mirate a coordinare, ravvicinare o armonizzare le legislazioni nazionali nel settore dell'imposizione costituiscono un importante strumento strategico a livello unionale, entro i limiti stabiliti dai trattati e in linea con il principio di sussidiarietà. Pertanto, già il trattato del 1957 che istituiva la Comunità economica europea aveva stabilito le basi giuridiche di tali misure in quanto elemento necessario per l'integrazione europea. Inizialmente la politica fiscale dell'UE era incentrata essenzialmente sull'eliminazione degli ostacoli al mercato unico¹ e sulla prevenzione delle distorsioni della concorrenza. In questo settore si sono registrati numerosi successi, come la legislazione mirata a ridurre al minimo la doppia imposizione per le imprese transfrontaliere², che si sono dimostrati determinanti per costruire il mercato unico.

Per molti anni la legislazione nel settore della tassazione è stata strettamente legata alla sovranità nazionale a causa del suo ruolo nel reddito, nel bilancio e nelle scelte politiche degli Stati. Gli Stati membri hanno difeso questa sovranità e hanno considerato il processo decisionale basato sull'unanimità, che comportava la possibilità di un veto nazionale, un mezzo per tutelarla. Di conseguenza i trattati hanno mantenuto la norma generale che il Consiglio debba decidere all'unanimità sulle proposte nel settore dell'imposizione prima che queste possano essere adottate a livello europeo, un requisito adatto a un'Unione più ristretta con un'integrazione limitata, un'economia più tradizionale e minori sfide transfrontaliere rispetto all'Unione attuale.

Le nuove sfide emerse nell'UE e nel mondo hanno rivelato i limiti dell'unanimità nella politica fiscale sia a livello unionale che nazionale. Nell'UE di oggi, più ampia, moderna e integrata, un approccio essenzialmente nazionale all'imposizione non è più funzionale e l'unanimità non è un modo pratico né efficace per decidere. Gli interessi nazionali e comuni sono intrecciati. La maggiore mobilità delle imprese e dei cittadini significa che le decisioni in materia fiscale di uno Stato membro possono incidere significativamente sui redditi degli altri e sul margine di manovra di cui dispongono per effettuare le loro scelte strategiche. La mondializzazione e la digitalizzazione hanno generato sfide comuni che richiedono soluzioni comuni. Le pressioni esterne sulla competitività, come la recente riforma fiscale statunitense, impongono agli Stati membri di agire insieme per tutelare gli interessi dell'Unione rafforzando la competitività del sistema fiscale dell'UE. Per proteggere le entrate degli Stati membri e garantire un ambiente fiscale equo per tutti è necessaria un'azione coordinata a

¹ In particolare la clausola di non discriminazione in quello che ora è l'articolo 110 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) nonché l'introduzione di norme comuni quali le imposte sul fatturato e l'imposta sul valore aggiunto (IVA).

² A titolo di esempio: la direttiva sulle società madri e figlie, la direttiva sugli interessi e sui canoni e la direttiva sulle fusioni.

livello dell'UE in materia di tassazione. Per stare al passo con l'attuale contesto in rapida evoluzione, la politica fiscale dell'UE deve poter reagire e adattarsi rapidamente. Tuttavia questo non è possibile se l'unanimità rappresenta la norma. Questioni che nel passato ci si poteva forse permettere di dibattere per diversi anni, oggi possono richiedere una conclusione in pochi mesi. L'ampiezza delle sfide che gli Stati membri devono affrontare attualmente implica che un solo Stato membro non dovrebbe poter bloccare le decisioni importanti.

La tassazione è l'ultimo settore politico dell'UE in cui il processo decisionale riposa esclusivamente sull'unanimità. Attraverso modifiche successive dei trattati negli ultimi 30 anni, le procedure decisionali in altri settori si sono evolute in risposta ai cambiamenti economici, ambientali, sociali e tecnologici e i risultati sono stati evidenti. Il voto a maggioranza qualificata rappresenta ora la norma, anche nelle politiche sensibili quanto l'imposizione³. Il passaggio dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata in altri settori politici non è stato di facile accettazione per gli Stati membri. Ma la transizione è avvenuta perché essi si sono resi conto che l'UE ha bisogno di strumenti decisionali efficaci per rispondere efficacemente alle sfide di oggi e per realizzare appieno i benefici del mercato unico e dell'Unione economica e monetaria. Alcune delle principali realizzazioni dell'integrazione europea degli ultimi decenni non sarebbero state possibili senza questo cambiamento.

Sebbene i trattati originali contemplassero la decisione a maggioranza qualificata per talune politiche, solo dalla seconda metà degli anni '80 si è applicata efficacemente la votazione a maggioranza qualificata, ove possibile. Il principale catalizzatore per il completamento del progetto faro è stato il passaggio al voto a maggioranza qualificata per la maggior parte delle decisioni relative al mercato unico in conseguenza dell'Atto unico europeo del 1986. Per la Comunità si è trattato di un nuovo impulso, che ha condotto a risultati senza precedenti.

L'unica eccezione che ancora sussiste ostacola i progressi verso la realizzazione degli obiettivi politici dell'UE e il completamento del mercato unico. È giunta l'ora di allineare il processo decisionale relativo alla legislazione fiscale con quello di altri settori altrettanto importanti.

La tassazione è inoltre uno dei pochi settori politici in cui le decisioni sono ancora adottate mediante una procedura legislativa speciale. Attualmente, e dal 1958, le iniziative dell'UE in materia di imposizione sono adottate dal Consiglio su proposta della Commissione; il Parlamento europeo ha un ruolo meramente consultivo. Escludere il Parlamento europeo, eletto direttamente, dal processo decisionale in un settore di grande rilevanza politica come la tassazione è in contrasto con gli obiettivi democratici dell'Unione.

³ L'Atto unico europeo del 1986 è entrato in vigore il 1° luglio 1987 e ha sostituito l'unanimità con il voto a maggioranza qualificata come regola generale per armonizzare la normativa sul mercato unico. Sono seguiti ulteriori passi verso l'estensione del voto a maggioranza qualificata a un'ampia gamma di politiche, fra cui la cooperazione giudiziaria in materia civile, l'armonizzazione nell'ambito del diritto penale e la cooperazione di polizia.

La transizione verso la procedura legislativa ordinaria permetterebbe di colmare questo deficit democratico.

Dall'inizio dell'attuale mandato la Commissione ha intensificato gli sforzi per promuovere un sistema fiscale europeo più equo ed efficiente. Gli Stati membri hanno convenuto una serie di nuove norme avanzate per proteggere le loro risorse dall'elusione dell'imposta sulle società in tutta l'UE, garantendo allo stesso tempo un ambiente più equo e stabile per le imprese.

In tale contesto il presidente Juncker, nei suoi discorsi sullo stato dell'Unione del 2017 e del 2018⁴, ha proposto di passare al voto a maggioranza qualificata in talune questioni di ordine fiscale:

"Per quanto riguarda le importanti questioni del mercato unico, voglio che le decisioni in sede di Consiglio vengano prese sempre più spesso e facilmente a maggioranza qualificata, con il coinvolgimento paritario del Parlamento europeo. Per farlo non serve modificare i trattati. Gli attuali trattati prevedono clausole "passerella" che permettono di passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata in determinati casi, previa decisione unanime del Consiglio europeo.

Sono anche fortemente favorevole al passaggio al voto a maggioranza qualificata per le decisioni relative alla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, all'IVA, alla tassazione equa dell'industria digitale e all'imposta sulle transazioni finanziarie."

Di conseguenza, la presente comunicazione non intende proporre alcuna modifica dell'attribuzione delle competenze dell'Unione nel settore della tassazione, né mira a effettuare una transizione verso un sistema di aliquote d'imposta armonizzate sulle persone fisiche e sulle società in tutta l'UE. La presente comunicazione propone unicamente di modificare le modalità con cui l'UE esercita le sue competenze nel settore dell'imposizione. In particolare, la presente comunicazione fissa un calendario per conseguire questo risultato e intende innescare un ampio dibattito politico, fungendo altresì da contributo per i leader europei in vista delle prossime elezioni europee. Alla luce di queste discussioni e sulla base delle priorità per gli anni a venire, la Commissione deciderà in merito alle proposte concrete da presentare.

2. Per quale motivo è necessario cambiare?

2.1 Una migliore politica fiscale per un mercato unico più forte e competitivo

La tassazione non può realizzare tutto il suo potenziale per aiutare a preservare e approfondire il mercato unico e sostenere una crescita inclusiva in tutti i paesi a causa dell'unanimità. La tassazione ha un ruolo centrale nella costruzione di un mercato unico forte e dinamico, che sostenga le imprese, attragga investitori e sia in grado di competere con

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_it

i mercati mondiali più forti. È essenziale per la crescita e l'occupazione, consideratane l'influenza sulle decisioni delle imprese di espandersi, investire e assumere. La tassazione è inoltre un elemento chiave per garantire la giustizia sociale per i cittadini e condizioni di parità per le imprese nell'UE. In effetti, in una recente indagine Eurobarometro⁵ tre quarti dei rispondenti hanno indicato la lotta contro gli abusi fiscali quale settore prioritario per l'azione dell'UE.

Nonostante l'impatto positivo che può avere, la politica fiscale dell'UE non riesce a realizzare il proprio potenziale. Nel mercato unico le imprese e i consumatori godono di un insieme comune di regole e norme, senza frontiere. Nell'Unione monetaria europea l'attività economica è agevolata da una moneta unica. Tuttavia l'imposizione diretta, e in misura minore quella indiretta, resta frammentata in 28 legislazioni nazionali diverse. Evitando di affrontare questa frammentazione, gli Stati membri impongono costi di conformità esorbitanti alle imprese europee, in particolare alle PMI, rendendo il mercato unico meno attraente per gli investimenti a livello globale.

Nel corso degli anni l'unanimità ha ostacolato i progressi in merito a importanti iniziative nell'ambito fiscale, necessarie per rafforzare il mercato unico e la competitività dell'Unione.

A titolo di esempio, la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) è stata proposta inizialmente nel 2011 come sistema di imposizione delle società moderno, agevole ed equo per tutta l'UE. La CCCTB⁶, rilanciata nel 2016, assicurerebbe alle imprese una semplicità senza precedenti, un migliore contesto imprenditoriale nonché la certezza del diritto, garantendo nel contempo che le multinazionali paghino la giusta quota di imposte dove generano i loro profitti. La CCCTB resta tuttavia sul tavolo dei negoziati al Consiglio, poiché gli Stati membri continuano a cercare di approvare all'unanimità il futuro dell'imposta sulle società.

La dichiarazione IVA standard è un'altra proposta che avrebbe radicalmente migliorato il clima imprenditoriale nel mercato unico. Attraverso un sistema semplice e armonizzato per presentare le dichiarazioni IVA, la proposta presentava la possibilità di ridurre di 15 miliardi di EUR l'anno gli oneri amministrativi per le imprese transfrontaliere. Tuttavia, nel loro tentativo di raggiungere l'unanimità, gli Stati membri hanno ottenuto un risultato che compromette del tutto l'obiettivo della semplificazione. Alla fine, nel 2016 la Commissione ha dovuto ritirare la proposta lasciando le imprese di fronte a 28 diverse dichiarazioni IVA.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

⁶ COM(2016) 685 final del 25.10.2016.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

Il costo dell'inazione nella politica fiscale dell'UE

Il regime dell'IVA definitivo potrebbe aiutare a colmare il divario annuale dell'IVA, pari a 147 miliardi di EUR⁷, dovuto all'evasione e all'elusione fiscali nonché a ridurre le frodi all'IVA, che attualmente costano ai bilanci pubblici mediamente 50 miliardi di EUR l'anno⁸.

Sul lungo periodo **la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società** aumenterebbe gli investimenti nell'UE fino al 3,4 % e si tradurrebbe in un incremento della crescita fino all'1,2 % (corrispondente a circa 180 miliardi di EUR⁹).

L'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF), proposta¹⁰ dalla Commissione nel 2011, genererebbe 57 miliardi di EUR l'anno di nuove entrate.

L'imposta sui servizi digitali, proposta¹¹ nel 2018 come soluzione a breve termine, genererebbe circa 5 miliardi di EUR di entrate annuali nell'Unione e aiuterebbe a prevenire la frammentazione del mercato unico.¹²

L'unanimità nella tassazione ha inoltre inciso negativamente sulle priorità politiche più ampie dell'UE. La tassazione è inoltre fondamentale per molti dei più ambiziosi progetti dell'UE, compresi l'Unione economica e monetaria, l'unione dei mercati dei capitali, il mercato unico digitale, il quadro 2030 per il clima e l'energia o l'economia circolare. La proposta della Commissione di rivedere la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici¹³, ad esempio, mirava a sostenere gli obiettivi dell'UE nei settori ambientale, climatico ed energetico, contabilizzando le emissioni di CO₂ nell'aliquota d'imposta per il carburante. Si sarebbe così massimizzato il potenziale di imposizione dell'energia per soddisfare gli impegni in materia di cambiamenti climatici e per sostenere una crescita sostenibile. Si sarebbe inoltre anche potuta invertire la situazione paradossale in cui i carburanti più inquinanti in Europa sono a volte i meno tassati. Gli Stati membri non sono tuttavia riusciti a raggiungere l'unanimità e la proposta è stata infine ritirata per evitare un testo contrario agli obiettivi perseguiti. Di conseguenza il vigente quadro giuridico di riferimento dell'UE per la tassazione dei prodotti energetici contraddice tuttora gli obiettivi che l'Unione si è prefissata in materia di ambiente e di cambiamenti climatici e il principio sancito dai trattati, ossia "chi inquina, paga" non è pienamente realizzato. Una tassazione armonizzata e mirata sulle esternalità

⁷ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2018 Final Report (Studi e relazioni sul divario dell'IVA nei 28 Stati membri dell'UE: relazione finale 2018): https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ L'importo complessivo del divario dell'IVA per il periodo 2011-2016 supera 960 miliardi di EUR.

⁹ In relazione alle dimensioni dell'economia dell'UE nel 2017.

¹⁰ COM(2011) 594 final. Quando è risultato chiaro che questa proposta iniziale di ITF armonizzata per tutta l'UE non avrebbe ricevuto un sostegno unanime in seno al Consiglio, la Commissione, su richiesta di 11 Stati membri, ha presentato una proposta intesa ad autorizzare una cooperazione rafforzata in questo settore (COM (2013) 71 final).

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. La comunicazione della Commissione intitolata "*È giunto il momento di istituire norme fiscali moderne, eque ed efficaci per l'economia digitale*" mostra che le imprese con modelli di business digitali pagano meno della metà dell'aliquota d'imposta rispetto alle imprese con modelli di business tradizionali, ossia un'aliquota media effettiva del 9,5 % contro il 23,2 %.

¹³ COM(2011) 169 final.

sociali e ambientali negative nel mercato unico dell'UE, come i trasporti e l'energia, in base ai principi "chi utilizza paga" e "chi inquina paga", consentirebbe inoltre all'UE di passare a un'economia più efficiente e sostenibile. Quanto esposto sottolinea la natura controproducente dell'unanimità in materia di imposizione e costituisce un'ulteriore prova a sostegno dell'esigenza di cambiare.

Nonostante l'unanimità, di recente si sono registrati alcuni importanti progressi nella politica fiscale dell'UE, essenzialmente in risposta alla pressione pubblica. Dal 2015 una serie di nuovi atti legislativi è stata adottata per incrementare la trasparenza fiscale¹⁴, affrontare gli abusi fiscali¹⁵, lottare contro le frodi all'IVA¹⁶ e riformare le norme in materia di IVA applicate al commercio elettronico¹⁷. In sede di Consiglio gli Stati membri hanno inoltre collaborato per produrre una lista nera comune di giurisdizioni fiscali non cooperative. Questo dimostra che gli Stati membri riconoscono il valore dell'azione dell'UE nel settore della tassazione e che, con la giusta volontà politica, sono in grado di raggiungere un consenso.

Tuttavia il recente impulso in quest'ambito è stato impresso essenzialmente dalla pressione pubblica e da influenze esterne. Sulla scia della crisi finanziaria e degli scandali fiscali mediatizzati¹⁸, i cittadini hanno chiesto una tassazione più equa ed efficace, esercitando pressione sugli Stati membri per ottenere le riforme tanto necessarie. Gli sviluppi nell'arena fiscale internazionale, come il progetto dell'OCSE e del G20 sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS), hanno anch'essi incoraggiato gli Stati membri a rispondere con un'azione dell'UE. La politica fiscale dell'UE non dovrebbe tuttavia essere dipendente dalle proteste pubbliche o dai programmi dei partner esterni per affrontare efficacemente le lacune e progredire verso gli obiettivi comuni. Alcune proposte molto importanti nel settore fiscale volte a rafforzare l'efficienza del mercato unico non sono ancora state adottate. Il ritmo della politica fiscale europea dovrebbe corrispondere al livello di ambizione degli obiettivi che va a sostenere. Gli Stati membri dovrebbero essere in grado di

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en

¹⁵ Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (ATAD1) (GU L 193 del 19.7.2016, pag. 1) e direttiva (UE) 2017/952 del Consiglio, del 29 maggio 2017, recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi (ATAD2) (GU L 144 del 7.6.2017, pag. 1).

¹⁶ Regolamento (UE) 2017/2454 del Consiglio, del 5 dicembre 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (GU L 348 del 29.12.2017, pag. 1); regolamento (UE) 2018/1541 del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che modifica i regolamenti (UE) n. 904/2010 e (UE) 2017/2454 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto (GU L 259 del 16.10.2018, pag. 1); accordo tra l'Unione europea e il Regno di Norvegia riguardante la cooperazione amministrativa, la lotta contro la frode e il recupero dei crediti in materia di imposta sul valore aggiunto (GU L 195 dell'1.8.2018, pag. 3).

¹⁷ Direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio, del 5 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2006/112/CE e la direttiva 2009/132/CE per quanto riguarda taluni obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi e le vendite a distanza di beni (GU L 348 del 29.12.2017, pag. 7).

¹⁸ Offshore leaks (aprile 2013), Luxleaks (novembre 2014), Swiss Leaks (febbraio 2015), Panama Papers (aprile 2015), Bahamas Leaks (settembre 2016), Football Leaks I (novembre 2016), Paradise Papers (novembre 2017), Dubai Papers (settembre 2018), Football Leaks II (novembre 2018), Cum-Ex Files (novembre 2018).

adottare le misure giuste al momento giusto, dare forma a un quadro di riferimento fiscale rivolto al futuro e far fronte positivamente alle nuove sfide. Per agevolare quanto illustrato è necessario un processo decisionale più efficace.

2.2 Sovranità condivisa per proteggere le sovranità fiscali nazionali

La tassazione è intimamente connessa alla sovranità nazionale. Insieme ai bilanci, le imposte sono considerate dagli Stati membri come direttamente collegate a scelte eminentemente politiche che impongono obblighi di rendicontazione dinanzi agli elettori nazionali. Le autorità degli Stati membri sono inoltre pienamente responsabili della riscossione e del controllo delle imposte sul loro territorio al fine di garantire le esigenze di bilancio. Gli Stati membri possono altresì percepire la tassazione come una questione di sicurezza nazionale in alcuni settori critici quali l'approvvigionamento energetico. In tal senso alcuni Stati membri ritengono che la regola dell'unanimità garantisca il rispetto della sovranità nazionale in materia di tassazione a fronte di cambiamenti indesiderati decisi a livello dell'UE. Alcuni ritengono inoltre che, in assenza della regola dell'unanimità, l'UE andrebbe oltre le sue competenze, interferendo nelle aliquote dell'imposta sulle società e delle imposte sul reddito delle persone fisiche o in altre imposte che non incidono sul mercato unico. Si tratta di timori ingiustificati.

Affinché la politica fiscale dell'UE espliciti pienamente le sue potenzialità, è il momento di adattare il processo decisionale per consentire al Consiglio di adottare tempestivamente le misure fiscali che corrispondono a un mercato unico dalle economie altamente integrate. In un mondo di imprese mobili, attività digitalizzate e attivi intangibili, la politica fiscale non può più essere gestita unicamente entro i confini nazionali. Non è possibile evitare unilateralmente le minacce moderne alle basi imponibili degli Stati membri, comprese la concorrenza fiscale sleale e la pianificazione fiscale aggressiva. Sempre più l'unico modo in cui gli Stati membri possono realizzare i loro obiettivi politici e respingere le minacce alle basi imponibili è lavorare insieme.

Il coordinamento delle politiche fiscali a livello dell'UE può effettivamente tutelare la capacità degli Stati membri di agire e ottenere risultati e con essa i loro diritti sovrani. In conseguenza della libertà del trattato gli Stati membri hanno messo in comune una parte della loro sovranità in materia di tassazione. La transizione verso un processo decisionale a maggioranza qualificata non ridurrebbe in nessuna maniera le competenze degli Stati membri in materia di tassazione né modificherebbe la competenza dell'UE in questo settore. Si rivelerebbe tuttavia un modo per disporre di un processo decisionale più efficiente ed esercitare così una sovranità condivisa a livello unionale, che offra agli Stati membri la forza per affrontare le sfide comuni, proteggere i loro redditi, perseguire politiche fiscali propizie alla crescita e lottare contro le minacce esterne alle loro basi imponibili. A titolo di esempio l'azione comune dell'UE è l'unico modo per lottare contro i problemi transfrontalieri di frode all'IVA, che costa ogni anno 50 miliardi di EUR alle amministrazioni, nonché l'evasione e l'elusione fiscali, stimate pari a 50-70 miliardi di EUR l'anno. Da questo punto di vista, nel nuovo contesto internazionale l'esercizio della sovranità degli Stati membri a livello dell'UE relativamente a questioni fiscali fondamentali è spesso più utile dell'esercizio della sovranità nazionale individuale in questo settore.

Gli Stati membri hanno tuttavia usato la sovranità e l'unanimità come argomentazioni per tutelare interessi nazionali specifici a scapito del mercato unico. Ciò consente agli Stati membri di costruire i loro modelli economici sul concetto di un sistema fiscale elaborato per attrarre alcune attività o alcuni consumatori, come aliquote d'accisa molto basse sul tabacco e l'alcol o regimi attraenti per le società o individui benestanti. Al fine di proteggere i loro interessi in settori specifici, gli Stati membri hanno talvolta bloccato i progressi su alcuni fascicoli fiscali, mentre un approccio collettivo andrebbe oltre, a tutela dei più ampi interessi dell'UE. A titolo di esempio, la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio¹⁹ ha richiesto oltre 14 anni per l'adozione e due anni supplementari per l'attuazione. Una modifica proposta nel 2008²⁰, intesa a rendere tale direttiva pienamente efficace nella lotta contro l'evasione fiscale, è stata bloccata per ulteriori sei anni. È giusto chiedersi se una situazione in cui un solo Stato membro ha la facoltà di bloccare le iniziative volute dagli altri 27 sia un beneficio per la sovranità nazionale di tutti gli altri 27.

La concorrenza fiscale non è negativa in sé, tuttavia, in alcuni casi, essa può anche ridurre le scelte strategiche di tutti gli Stati membri. A titolo di esempio, le misure fiscali di uno Stato membro intese ad attrarre basi imponibili mobili come il reddito da capitale hanno la tendenza a ridurre il livello dell'imposizione su questo tipo di reddito in tutti gli Stati membri. Per compensare tale riduzione, tali Stati membri spesso devono aumentare la tassazione di basi imponibili meno mobili, come il reddito da lavoro o i consumi. Di conseguenza un onere più gravoso ricade sui lavoratori, sui consumatori e sulle imprese nazionali. Questo mette a repentaglio l'equità dei sistemi fiscali degli Stati membri e l'agenda favorevole alla crescita dell'UE nel suo complesso. Il voto a maggioranza qualificata aiuterebbe quindi a mitigare gli effetti transfrontalieri della concorrenza fiscale.

La politica fiscale dell'UE non dovrebbe dipendere da una regola dell'unanimità di cui è possibile abusare per interessi meramente nazionali, a scapito del mercato unico e delle esigenze degli altri Stati membri. Una transizione verso il voto a maggioranza qualificata nel settore della tassazione consentirebbe agli Stati membri di controllare in modo più efficace la parte della loro sovranità che essi hanno condiviso nell'interesse dell'Unione nel suo complesso e di migliori risultati collettivi e individuali.

2.3 Un processo decisionale migliore per decisioni migliori e una più forte legittimità democratica

Il passaggio al voto a maggioranza qualificata migliorerebbe la qualità delle decisioni del Consiglio in materia fiscale. L'unanimità tende a creare un quadruplice ostacolo a un processo decisionale efficiente.

Innanzitutto, rende molto difficile raggiungere un qualsivoglia compromesso, dato che basta un solo Stato membro per impedire un accordo. In tal senso gli Stati membri spesso

¹⁹ Direttiva 2003/48/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi (GU L 157 del 26.6.2003, pag. 38).

²⁰ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, 13.11.2008, COM(2008) 727 def. https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

evitano di negoziare soluzioni in modo serio in seno al Consiglio, sapendo di poter imporre il veto a qualsiasi risultato non auspicato. Questa "cultura dell'unanimità" talvolta incoraggia gli Stati membri, i ministri e le amministrazioni nazionali a concentrarsi sulla conservazione dei rispettivi sistemi nazionali anziché cercare di raggiungere un compromesso necessario a tutelare gli interessi generali dell'UE. Questo spiega perché molte proposte in ambito fiscale richiedano anni per ottenere l'accordo degli Stati membri o finiscano semplicemente bloccate al Consiglio, senza svolgimento di dibattiti.

In secondo luogo, anche in caso di accordo all'unanimità nel campo della fiscalità, nella migliore delle ipotesi si tratta di un accordo al minimo comune denominatore, dal limitato impatto positivo per le imprese e i consumatori o dall'attuazione più gravosa. A titolo di esempio, la direttiva sulla fatturazione dell'IVA²¹ è stata adottata a costo di disparità fra i requisiti in materia di fatturazione derivanti dalle opzioni lasciate agli Stati membri.

In terzo luogo, l'unanimità nel settore dell'imposizione ha comportato alcuni effetti indesiderati nel processo decisionale, poiché alcuni Stati membri possono servirsi di importanti proposte in materia fiscale come moneta di scambio per altre richieste che possono avere riguardo a fascicoli del tutto distinti o per esercitare una pressione sulla Commissione affinché presenti proposte legislative. Questa situazione si è ad esempio verificata quando l'accordo sulla direttiva antielusione è stato bloccato da alcuni Stati membri che miravano a ottenere l'autorizzazione ad applicare il meccanismo di inversione contabile dell'IVA.

Infine, l'unanimità nel settore fiscale è controproducente. Le decisioni adottate all'unanimità possono essere revocate solo all'unanimità, il che spesso rende gli Stati membri eccessivamente prudenti, attenuando le ambizioni e indebolendo il risultato finale. Gli Stati membri temono una situazione in cui esprimerebbero l'accordo su una direttiva che impedirebbe loro di riscuotere correttamente le imposte o che concederebbe un vantaggio indesiderato a un altro Stato membro senza poter rettificare la legislazione in assenza del consenso di tale Stato membro.

Il coinvolgimento del Parlamento europeo contribuirebbe inoltre a rafforzare il processo decisionale in campo fiscale. Recentemente, vista la cadenza ravvicinata degli scandali fiscali riportati dalla stampa, il Parlamento europeo ha esercitato un notevole impatto sulla politica fiscale dell'UE. Esso si è avvalso del proprio peso politico per promuovere un programma ambizioso in materia di imposizione equa, con l'ausilio di numerose commissioni ad hoc. Il Parlamento europeo non ha tuttavia alcun diritto di voto nell'ambito dell'attuale procedura legislativa speciale in materia fiscale. Ne consegue che la pressione politica è l'unico strumento di cui dispone per incidere sulle decisioni dell'UE in materia di imposizione. La transizione verso il voto a maggioranza qualificata, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, consentirebbe al Parlamento europeo di contribuire pienamente a informare la politica fiscale dell'UE. Scevro da pressioni e interessi nazionali, il Parlamento europeo potrebbe fornire nuovi contributi ai negoziati sulla tassazione, in grado di rispecchiare meglio le esigenze dell'Unione nel suo complesso. Se il Parlamento europeo

²¹ Direttiva 2010/45/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione (GU L 189 del 22.7.2010, pag. 1).

avesse lo stesso peso nel decidere la forma finale delle iniziative di politica fiscale dell'UE, si creerebbe un ambiente in cui gli Stati membri potrebbero negoziare seriamente. In definitiva, il passaggio al voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria potrebbe tradursi in esiti di maggiore efficacia, pertinenza e ambizione per la politica fiscale dell'UE.

3. Quali opzioni sono contemplate dai trattati UE per passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata?

Non è la prima volta che si rimette in questione l'unanimità nel settore della tassazione. Sostenuta dal Parlamento europeo, la Commissione ha proposto diverse volte di passare al voto a maggioranza qualificata nella politica fiscale dell'UE, nel quadro delle modifiche apportate ai trattati. Alcuni Stati membri ne hanno fatto tuttavia un elemento non negoziabile e la questione è rimasta irrisolta. È ora giunto il momento di riaprire i dibattiti, tenuto conto della sempre maggiore esigenza di disporre di un processo decisionale efficace per l'imposizione, per tutti i motivi di cui sopra.

I trattati UE sono chiari in merito alle modalità per adottare le decisioni relative a proposte nell'ambito della tassazione. La regola generale dispone che il Consiglio deliberi all'unanimità in materia di proposte fiscali secondo la procedura legislativa speciale (**articoli 113 e 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**²²). I trattati contengono tuttavia altre disposizioni che conferiscono flessibilità per il ricorso a procedure diverse dall'unanimità, senza dover rivedere i trattati stessi.

In primo luogo, la **procedura di cooperazione rafforzata**²³ consente a un gruppo di almeno nove Stati membri di procedere congiuntamente con un'iniziativa proposta qualora si rivelasse impossibile raggiungere un accordo all'unanimità in seno al Consiglio. Nel 2013 tale procedura è stata proposta per l'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF), discussa da tutti gli Stati membri dal 2011. La proposta è tuttora oggetto di negoziati da parte dei 10 Stati membri impegnati, onde addivenire a un compromesso unanime. La cooperazione rafforzata può rappresentare una buona opzione per far progredire alcune iniziative unionali con un gruppo ristretto di paesi, ma non si tratta della soluzione ottimale per superare i più importanti problemi connessi all'unanimità nel settore dell'imposizione dell'UE né per garantire progressi e coerenza per il mercato comune nel suo complesso.

I trattati contengono anche due articoli mirati che ammettono il voto a maggioranza qualificata in circostanze specifiche. Con l'**articolo 116 del TFUE**, il voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria è ammissibile 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. La disposizione è tuttavia subordinata alle condizioni rigorose di cui sopra e non può colmare tutte le lacune generate

²² L'articolo 192, paragrafo 2, primo comma, e l'articolo 194, paragrafo 3, del TFUE stabiliscono anche che le disposizioni/misure "aventi principalmente natura fiscale" nei settori dell'ambiente e dell'energia siano adottate dal Consiglio, che delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale.

²³ Articolo 20 del TUE e articoli da 326 a 334 del TFUE.

oggi dall'unanimità. Finora non si è registrato un ricorso all'articolo 116 del TFUE, sebbene la Commissione sia disposta ad avvalersene qualora se ne ravvisasse l'esigenza. Il voto a maggioranza qualificata può anche essere usato per le misure mirate ad affrontare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (**articolo 325 del TFUE**). Questo potrebbe essere utilizzato per talune misure di lotta contro le frodi all'IVA, dato che l'IVA è una risorsa propria dell'UE, tuttavia l'ambito dell'iniziativa dovrebbe essere molto mirato.

Il modo più pratico per passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata per la tassazione sarebbe costituito dal ricorso alle clausole "passerella" contenute nei trattati. Queste consentirebbero modalità più strutturate per abbandonare l'unanimità rispetto alle opzioni suesposte.

Clausole "passerella"

L'articolo 48, paragrafo 7, del trattato sull'Unione europea (TUE) contempla una clausola "passerella" generale. Questa clausola consente al Consiglio di adottare misure nel settore in questione, finora subordinato all'unanimità, con il voto a maggioranza qualificata o attraverso la procedura legislativa ordinaria.

Per attivare la clausola il Consiglio europeo deve prendere l'iniziativa, indicando l'ambito di applicazione della modifica prevista nel processo decisionale, e darne notifica ai parlamenti nazionali. Qualora nessun parlamento nazionale si opponga entro sei mesi, il Consiglio europeo può adottare tale decisione all'unanimità, previo assenso del Parlamento europeo.

La clausola "passerella" generale offre la possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata ma unicamente nell'ambito della procedura legislativa speciale, nella quale il Parlamento europeo è solo consultato. Essa prevede altresì l'opzione del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, in codecisione con il Parlamento europeo.

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 disposizioni "aventi principalmente natura fiscale". Questa possibilità è rilevante in particolare per la lotta contro i cambiamenti climatici e per realizzare gli obiettivi di politica ambientale.

Al fine di passare alla procedura legislativa ordinaria per le misure fiscali in questo settore il Consiglio deve decidere all'unanimità in tal senso, in base a una proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Come indicato in precedenza in merito alla questione della sovranità, la transizione verso il voto a maggioranza qualificata non inciderebbe sulle attuali competenze degli Stati membri nel settore dell'imposizione. In effetti il trattato di Lisbona include un

protocollo²⁴ nel quale si dichiara che nessuna disposizione di tale trattato modifica in alcun modo la portata o l'esercizio della competenza dell'Unione europea in materia di fiscalità. La transizione progressiva dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata in alcuni settori della tassazione sarebbe coerente con tale principio. Le rispettive competenze degli Stati membri e dell'Unione resterebbero immutate. Si tratterebbe semplicemente di una modifica della procedura decisionale per il futuro, convenuta all'unanimità dagli Stati membri nell'esercizio della loro sovranità.

Il passaggio al voto a maggioranza qualificata sarebbe in ogni caso una decisione democratica interamente sotto il controllo degli Stati membri. La "clausola passerella" è stata inclusa nel trattato di Lisbona con la loro decisione unanime. Sarà necessaria un'altra decisione unanime del Consiglio europeo per attivare la passerella. Inoltre, ogni parlamento nazionale può opporsi a tale cambiamento e il Parlamento europeo dovrebbe validarlo.

4. La strada da seguire: un calendario per una transizione progressiva e mirata

Per la Commissione la questione non è più di appurare se sussista l'esigenza di abbandonare l'unanimità nella fiscalità, bensì piuttosto come e quando farlo. Il Parlamento europeo, molti Stati membri e parti interessate hanno espresso la medesima opinione²⁵. Il voto a maggioranza qualificata consentirebbe di realizzare il pieno potenziale della politica fiscale dell'UE e permetterebbe agli Stati membri di raggiungere compromessi più rapidi, efficaci e democratici. Il passaggio alla procedura legislativa ordinaria garantirebbe altresì che le decisioni in materia di imposizione traggano vantaggio dal contributo concreto del Parlamento europeo, rappresentando l'opinione dei cittadini e rafforzando l'obbligo di rendicontazione.

Il modo migliore per progredire verso questo obiettivo sarebbe attraverso un approccio graduale e mirato, suddiviso in fasi chiare. Questo consentirebbe agli Stati membri di adattarsi e contribuire al processo collettivamente, evitando scontri e conflitti che potrebbero nascere da un cambiamento immediato. La Commissione propone pertanto una transizione progressiva verso il voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria per la politica fiscale dell'UE.

Nella prima fase il voto a maggioranza qualificata dovrebbe essere utilizzato per misure che non incidono direttamente sui diritti, sulle basi o sulle aliquote d'imposizione degli Stati membri ma risultano essenziali per la lotta contro le frodi, l'evasione e l'elusione fiscali e per agevolare il rispetto degli obblighi fiscali delle imprese nel mercato unico. Fra queste rientrerebbero le misure intese a migliorare la cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca tra gli Stati membri nella lotta contro la frode, l'evasione e l'elusione fiscali. Si includerebbe anche la conclusione di accordi internazionali in questo settore fra

²⁴ Protocollo concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al trattato di Lisbona, GU L 60 del 2.3.2013, pag. 131,

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

²⁵ Raccomandazione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2017 al Consiglio e alla Commissione a seguito dell'inchiesta in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale (2016/3044(RSP)), punto 205. Cfr. anche la risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona (2014/2249(INI)), punto 27.

l'UE e paesi terzi. Rientrerebbero in questa categoria anche le iniziative già concordate dagli Stati membri a livello internazionale per combattere gli abusi fiscali, come quelle discusse nell'ambito delle azioni sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS) dell'OCSE²⁶. Inoltre, la prima fase dovrebbe coprire iniziative elaborate principalmente per agevolare il rispetto degli obblighi fiscali da parte delle imprese nel mercato unico, come gli obblighi di comunicazione armonizzati. Tali questioni fiscali tendono a essere ritenute meno controverse dagli Stati membri ed esiste un chiaro riconoscimento della necessità di un'azione a livello unionale. Solitamente tali questioni sono state bloccate dall'unanimità solo quando venivano utilizzate per interessi o fascicoli di altro tipo. Il passaggio al voto a maggioranza qualificata in questi settori consentirebbe quindi di addivenire a un processo più rapido ed efficiente per raggiungere un accordo in merito a questioni ampiamente consensuali.

Nella seconda fase il voto a maggioranza qualificata dovrebbe interessare misure principalmente di natura fiscale intese a sostenere altri obiettivi politici. Fra queste si possono annoverare in particolare la lotta contro i cambiamenti climatici, la protezione dell'ambiente, il miglioramento della salute pubblica o la politica dei trasporti. Decisioni più efficienti in materia di tassazione in questi ambiti consentirebbero l'attuazione di una politica energetica rispettosa dell'ambiente, per esempio per sostenere ambizioni obiettivi dell'UE connessi ai cambiamenti climatici. La clausola "passerella" contenuta nei trattati²⁷ nel settore ambientale, che riguarda in particolare disposizioni aventi principalmente natura fiscale, presenta una soluzione ovvia per abbandonare l'unanimità in quest'ambito. Sebbene non sia mai stata utilizzata finora, la Commissione è disposta ad attivare tale clausola "passerella" qualora fosse necessario. La clausola "passerella" generale sarebbe necessaria per tutti gli altri settori strategici.

La terza fase prevedrebbe di concentrare l'attenzione sui settori della tassazione già ampiamente armonizzati e che devono evolversi e adattarsi a circostanze nuove. Questo riguarderebbe in particolare l'IVA e le accise. Un più rapido processo decisionale dell'UE in questi settori consentirebbe alle amministrazioni e ai sistemi fiscali degli Stati membri di stare al passo con i più recenti sviluppi tecnologici e cambiamenti di mercato. A titolo di esempio, 25 anni dopo l'introduzione del mercato unico l'UE dispone ancora di un sistema dell'IVA elaborato oltre 40 anni fa, eccessivamente gravoso per le imprese e le amministrazioni nonché sensibile alle frodi. Questa situazione resterà invariata finché gli Stati membri non concorderanno un regime definitivo per creare in futuro un sistema dell'IVA sostenibile, a prova di frode e propizio alle imprese. Le innovazioni nei mercati dell'alcol e del tabacco richiedono anch'essi una risposta rapida per garantire che i nuovi prodotti siano correttamente disciplinati dal punto di vista fiscale. Il voto a maggioranza qualificata garantirebbe che la modernizzazione delle norme armonizzate dell'UE non sia bloccata da pochi Stati membri ostruzionisti. Poiché l'IVA è una risorsa propria dell'UE, è ancora più importante disporre di un processo decisionale più efficace in questo settore.

La quarta fase consisterebbe nell'introdurre il voto a maggioranza qualificata per altre iniziative nel settore fiscale, necessarie per il mercato unico e per un'imposizione equa e competitiva in Europa. Dal punto di vista della tassazione, per completare il mercato unico

²⁶ <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

²⁷ Articolo 192, paragrafo 2, del TFUE.

sono necessari alcuni progetti fiscali di rilievo. Come indicato in precedenza, la CCCTB avanza ancora molto lentamente a causa dell'unanimità, nonostante il fatto che essa permetterebbe di disporre del sistema di imposta delle società competitivo, equo e adeguato alle esigenze future di cui l'UE ha bisogno per competere a livello globale. Il voto a maggioranza qualificata potrebbe contribuire a porre fine a questa situazione di stallo, offrendo certezza e stabilità alle imprese di tutta Europa. La necessità di reperire una soluzione comprensiva per la tassazione dell'economia digitale costituisce anch'essa una questione urgente. Per garantire che le imprese attive nell'economia digitale siano tassate in modo equo ed efficace è necessario disporre di una legislazione unionale solida. L'Unione non può permettersi ritardi in quest'ambito dovuti al fatto che gli Stati membri hanno difficoltà a raggiungere un accordo unanime. La transizione verso il voto a maggioranza qualificata su una soluzione globale relativa all'imposizione digitale aiuterebbe a rafforzare l'equità e la sostenibilità dei sistemi fiscali, contribuendo nel contempo alla stabilità del mercato unico digitale.

5. Prossime tappe

Risulta chiara la necessità di legiferare più efficacemente nella politica fiscale dell'UE. Il mercato unico e l'Unione economica e monetaria esigono una politica fiscale che consenta a ciascuno di trarre vantaggio dalla sempre maggiore integrazione economica e finanziaria dell'UE. I rapidi cambiamenti dell'ambiente fiscale internazionale nonché dei comportamenti delle imprese e dei consumatori hanno bisogno di un sistema fiscale unionale in grado di stare al passo e competere sulla scena mondiale. Per sostenere i più ampi obiettivi europei di lotta contro i cambiamenti climatici, di promozione della crescita sostenibile, dell'occupazione e degli investimenti, di sfruttamento dei benefici della digitalizzazione e di garanzia di un modello sociale equo e sostenibile sono necessarie misure fiscali rapide ed efficaci.

La procedura legislativa speciale con la regola dell'unanimità e il mero ruolo consultivo del Parlamento europeo in materia di imposizione non corrisponde più alla realtà che questa politica deve affrontare oggi. Con la presente comunicazione la Commissione si appella al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio e a tutte le parti interessate affinché si vari un dibattito aperto sul voto a maggioranza qualificata in materia di politica fiscale dell'UE con un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo e si definisca un approccio tempestivo e pragmatico alla sua attuazione.

La Commissione invita i leader dell'UE:

- **ad approvare il calendario** fissato nella presente comunicazione;
- **a decidere rapidamente di ricorrere alla clausola passerella generale** (articolo 48, paragrafo 7, del TUE) per la fase 1 su questioni che non hanno un'incidenza diretta sui diritti di imposizione, sulle basi imponibili o sulle aliquote di imposizione degli Stati membri e per la fase 2 nei settori in cui la

tassazione sostiene altri obiettivi politici, al fine di passare al voto a maggioranza qualificata e alla procedura legislativa ordinaria. A tal fine il Consiglio europeo è invitato a notificare l'iniziativa ai parlamenti nazionali e a chiedere l'approvazione del Parlamento europeo;

- **a prendere in considerazione il ricorso alla clausola passerella generale** (articolo 48, paragrafo 7, del TUE) per la fase 3 nei settori in cui l'imposizione è già ampiamente armonizzata e per la fase 4 per altre iniziative necessarie per il mercato unico e una tassazione equa entro la fine del 2025, onde passare al voto a maggioranza qualificata e alla procedura legislativa ordinaria in questi settori.