



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 18/1

COMUNICAZIONE "VERSO UN PROCESSO DECISIONALE PIÙ EFFICIENTE E DEMOCRATICO NELLA POLITICA FISCALE DELL'UE" ([COM\(2019\) 8](#))

Il 15 gennaio 2019 la Commissione europea ha presentato una Comunicazione che propone per il settore fiscale una transizione, a trattati vigenti, verso il voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. La tassazione è, infatti, l'ultimo settore politico dell'UE in cui il processo decisionale riposa esclusivamente sull'unanimità, in un procedimento legislativo speciale in cui il Parlamento europeo ha un ruolo meramente consultivo.

Al fine di comprendere la portata dei cambiamenti prospettati, la presente Nota illustra preliminarmente la disciplina dei Trattati in materia fiscale, con particolare riferimento al processo decisionale; dà conto quindi delle motivazioni che inducono la Commissione europea a ritenere insoddisfacente la disciplina attuale; riporta infine il calendario (di massima, privo di date predeterminate) proposto con l'obiettivo di realizzare "un processo decisionale più efficiente e democratico".

Il processo decisionale sulla fiscalità nei Trattati istitutivi

Nel diritto dell'Unione europea **la potestà tributaria rientra nella giurisdizione degli Stati membri**, tra l'altro in virtù dell'importante ruolo che essa riveste nel reddito, nel bilancio e nelle scelte politiche dei singoli Stati¹.

L'UE **dispone solo di competenze limitate** in materia, collegate al corretto funzionamento del mercato unico e basate sui seguenti articoli del TFUE²:

- 1) articolo 113 per le disposizioni che riguardano **l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette**. Tali deliberazioni possono avere luogo "nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per

¹ Per dettagli sull'azione dell'UE in ambito fiscale, si rinvia alle Note tematiche sull'Unione europea curate dal Parlamento europeo su: [la politica fiscale generale](#), [l'imposizione diretta](#) e le [imposte indirette](#), aggiornate a ottobre 2018.

² Si ricorda che le istituzioni dell'Unione, le loro competenze e procedure sono disciplinate dal trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 e in vigore dal 1° dicembre 2009, il quale è composto da due diversi trattati: il Trattato dell'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza";

- 2) articolo 115 per l'adozione di **direttive** volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'**incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno**;
- 3) articolo 192, par. 2, lettera *a*), per disposizioni **in materia ambientale** aventi natura fiscale;
- 4) articolo 194, par. 3, per misure di natura fiscale riguardanti l'**energia**.

In tutti i casi sopra menzionati si fa ricorso ad una **procedura legislativa speciale** che vede il solo Consiglio dell'Unione europea impegnato nel ruolo di legislatore esclusivo, con un ruolo consultivo riservato al Parlamento europeo³. Le deliberazioni sono adottate all'**unanimità**, con un potere di veto esercitabile quindi da ogni singolo Stato membro.

In considerazione della difficoltà che può comportare, in un organo collegiale, il raggiungimento dell'unanimità, gli stessi Trattati istitutivi introducono tre diverse **forme di flessibilità**, ovvero:

- 1) la procedura di **cooperazione rafforzata**, che, ai sensi dell'articolo 20 del TUE, autorizza un numero minimo di nove Stati membri a fare ricorso alle istituzioni dell'Unione europea e ad esercitarne le competenze. Tale possibilità vige nel solo quadro delle competenze non esclusive ed è finalizzata a superare la paralisi che può verificarsi quando una proposta è bloccata dal veto di un singolo paese, o di un piccolo gruppo di paesi. Le cooperazioni rafforzate - specifica il comma 2 del paragrafo 1 - "sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Sono aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri". La decisione di autorizzazione è adottata dal Consiglio "qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati (...) non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme". Tutti gli Stati membri possono partecipare alla deliberazione ma il voto è riservato ai rappresentanti dei partecipanti alla cooperazione. Ulteriori dettagli sono contenuti negli articoli 326-334 del TFUE. Nella Comunicazione in titolo, la Commissione europea ricorda che questa strada è già stata percorsa in passato per la proposta di direttiva del Consiglio relativa all'imposta sulle transazioni finanziarie⁴. Il ricorso a cooperazioni rafforzate nel settore fiscale - si afferma nella Comunicazione - non costituisce un'opzione ottimale in quanto non garantisce "progressi e coerenza per il mercato comune nel suo complesso";
- 2) la possibilità di adottare atti tramite la procedura ordinaria nei seguenti casi:
 - a. qualora si sia in presenza di **distorsioni della concorrenza nel mercato interno dovute alla disparità delle norme fiscali nazionali** (articolo 116, TFUE). In tal caso la

³ Le procedure legislative speciali costituiscono, come il nome stesso suggerisce, un'eccezione rispetto alla procedura "ordinaria", ovvero la co-decisione (articolo 294 del TFUE), in cui Parlamento europeo e Consiglio partecipano in posizione di parità al processo decisionale. Il Consiglio dell'Unione europea ("Consiglio") è uno dei co-legislatori europei. È composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, in funzione della materia. Si tratta di organo diverso dal Consiglio europeo, composto invece dai capi di Stato e di Governo dei paesi membri, che definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE.

⁴ Presentata nel 2011 ([COM\(2011\) 738](#)), è stata trasformata nel 2013 in proposta di cooperazione rafforzata tra dieci Stati membri ([COM\(2013\) 71](#)) a causa della constatata impossibilità di trovare l'unanimità in seno al Consiglio. I negoziati sono ancora in corso.

procedura ordinaria può essere adottata previa consultazione degli Stati membri ad opera della Commissione⁵;

- b. qualora sia necessario adottare **misure di lotta contro le frodi e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione** (articolo 325, TFUE)⁶.

- 3) le **clausole passerella**, che nell'atto in esame la Commissione europea definisce come "il modo più pratico" per evitare il ricorso all'unanimità.

L'articolo 48, paragrafo 7, del TUE contiene una clausola passerella **generale** in base alla quale il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta:

- al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata nei casi in cui i Trattati richiedono l'unanimità (comma 1)⁷.
- di applicare la procedura legislativa ordinaria nonostante i Trattati prescrivano il ricorso a procedure speciali (comma 2).

La deliberazione del Consiglio europeo deve avere luogo all'unanimità "previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono". I Parlamenti nazionali dispongono di un diritto di veto, da esercitarsi entro sei mesi dall'avvenuta trasmissione delle relative iniziative da parte del Consiglio europeo (articolo 48, paragrafo 7, comma 3 del TUE).

L'articolo 192, paragrafo 2, del TFUE contiene inoltre una clausola passerella **specificata**. Per l'approvazione di disposizioni fiscali **in materia ambientale** si può ricorrere alla procedura legislativa ordinaria a seguito di deliberazione unanime del Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo (articolo 192, paragrafo 2, comma 2). Finora - specifica la Comunicazione - tale norma non ha mai trovato applicazione.

La Comunicazione [COM\(2019\) 8](#)

Nel testo in esame, la Commissione europea afferma che la perdurante ed anacronistica applicazione nel settore fiscale di una procedura legislativa speciale basata sull'unanimità "ostacola i progressi verso la realizzazione degli obiettivi politici dell'UE e il completamento del mercato unico". La tassazione riveste infatti 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 i mercati mondiali". Il processo decisionale ordinario consentirebbe al Consiglio di adottare tempestivamente le misure fiscali necessari allo sviluppo di un mercato unico caratterizzato da economie altamente integrate.

In particolare, vengono evidenziate le seguenti, principali criticità del processo decisionale attuale:

- 1) **l'approccio** essenzialmente **nazionale** all'imposizione non è funzionale, in quanto "la mondializzazione e la digitalizzazione hanno generato sfide comuni che richiedono soluzioni comuni";

⁵ L'articolo 116 non è finora mai stato applicato ma - specifica la Comunicazione in titolo - la procedura ivi prevista "non può colmare tutte le lacune generate oggi dall'unanimità".

⁶ La Comunicazione specifica che le frodi all'IIVA, in quanto risorsa propria dell'UE, potrebbero rientrare in questa categoria ma "l'ambito dell'iniziativa dovrebbe essere molto mirato".

⁷ La maggioranza qualificata è il metodo di voto standard all'interno del Consiglio, a cui si fa ricorso tra l'altro nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. È raggiunta con il voto favorevole del 55 per cento degli Stati membri (16 paesi su 28) e di un numero di Stati membri che rappresentino almeno il 65 per cento della popolazione UE.

- 2) il **deficit democratico** che deriva dal mancato intervento del Parlamento è considerato dalla Commissione "in contrasto con gli obiettivi democratici dell'Unione";
- 3) **l'unanimità** rappresenta un metodo decisionale poco pratico ed inefficiente a causa dei lunghi tempi necessari per raggiungere un consenso laddove - sottolinea la Commissione europea - "per stare al passo con l'attuale contesto in rapida evoluzione, la politica fiscale dell'UE deve poter reagire ed adattarsi rapidamente". La Comunicazione cita alcuni Dossier legislativi per i quali la ricerca dell'unanimità ha costituito un ostacolo. Tra questi, si ricordano le proposte relative alla base imponibile comune per l'imposta sulle società, ancora pendenti (proposte CCTB e CCCTB, [COM\(2016\) 683](#) e [COM\(2016\) 685](#)⁸), e la proposta sulla dichiarazione IVA standard, ritirata nel 2016 ([COM\(2013\) 721](#))⁹;
- 4) la regola dell'unanimità è soggetta a possibili abusi in quanto passibile di essere utilizzata per perseguire interessi nazionali, a scapito del mercato unico e delle esigenze degli altri Stati membri.

Per contro, si argomenta che la transizione verso un processo decisionale a maggioranza qualificata "non ridurrebbe in nessuna maniera le competenze degli Stati membri" né modificherebbe le competenze dell'UE. Permetterebbe invece di esercitare "una sovranità condivisa a livello unionale, offrendo 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".

La richiesta di adottare decisioni nel settore della politica fiscale attraverso il ricorso alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio e nel quadro della procedura legislativa ordinaria era già stata avanzata dal Parlamento europeo nella propria [raccomandazione 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 (paragrafo 205) e nella [risoluzione del 16 febbraio 2017](#) sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona (paragrafo 27). Lo stesso Presidente della Commissione europea Juncker aveva fatto riferimento a tale necessità nei suoi discorsi sullo stato dell'Unione del [2017](#) e del [2018](#).

La Commissione europea propone dunque - senza procedere ad alcuna modifica nell'attribuzione delle competenze dell'Unione - di **emendare le modalità con cui l'UE esercita le sue competenze nel settore dell'imposizione** attraverso un **ricorso sistematico alle clausole passerella**.

La modifica avverrebbe a trattati invariati in quanto le reciproche competenze di Unione europea e Stati membri non verrebbero modificate: si tratterebbe di una mera **modifica della procedura decisionale per il futuro, convenuta all'unanimità dagli Stati membri nell'esercizio della loro sovranità**. Per modificare le competenze previste dal Trattato di Lisbona, infatti, sarebbe necessario ricorrere alla procedura descritta nell'articolo 48 del TUE, che comporta, tra l'altro, la convocazione di una Convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dai capi di Stato o di Governo dei paesi dell'UE, dal Parlamento europeo e dalla Commissione.

Per la **transizione**, la Commissione europea propone un **approccio graduale e mirato**, presentando nel capitolo 4 del documento in esame un calendario suddiviso in **quattro fasi**

⁸ Per dettagli in merito alle proposte si rinvia al Dossier [DE n. 44](#) della XVII Legislatura, predisposto dal Servizio studi del Senato della Repubblica.

⁹ Per dettagli in merito alla proposta si rinvia alla [Scheda di lettura n. 92](#) della XVII Legislatura, predisposta dal Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica. Il 16 aprile 2014 la 6ª Commissione permanente del Senato della Repubblica ha approvato una risoluzione favorevole con osservazioni ([Doc XVIII, n. 60](#) della XVII Legislatura).

successive, non scadenzate però da una specifica data di inizio. In particolare, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata dovrebbe avvenire per:

- 1) **misure essenziali per la lotta contro le frodi, l'evasione o l'elusione fiscali e per agevolare il rispetto degli obblighi fiscali delle imprese nel mercato unico** (ad esempio misure di cooperazione amministrativa e assistenza reciproca tra Stati membri, accordi internazionali, iniziative a livello internazionale, obblighi di comunicazione armonizzati per le imprese);
- 2) **misure principalmente di natura fiscale a sostegno di altri obiettivi politici** (lotta ai cambiamenti climatici, protezione dell'ambiente, miglioramento della salute pubblica, politica dei trasporti);
- 3) **settori di tassazione già ampiamente armonizzati** (tra questi l'IVA e le accise), **che devono evolversi ed adattarsi a circostanze nuove;**
- 4) **altre iniziative necessarie per il mercato unico e per un'imposizione equa e competitiva in Europa.** Si citano in particolare la proposta CCCTB ed una soluzione globale relativa all'imposizione digitale.

Prospettive negoziali

La Comunicazione in esame, in quanto documento di natura non legislativa, non è destinata all'approvazione nell'ambito del processo decisionale dell'Unione. Si tratta piuttosto di un documento programmatico, di politica generale, presentato - come la Comunicazione espressamente specifica - al fine di sollecitare un dibattito, auspicabilmente foriero di cambiamento.

Il documento in esame contiene infatti un invito esplicito ai *leader* dell'UE (Consiglio europeo, Parlamento europeo, Consiglio) e a tutte le altre parti interessate:

- 1) ad approvare il calendario illustrato nel precedente paragrafo;
- 2) a decidere "rapidamente" di ricorrere alla clausola passerella generale per le prime due fasi, considerate meno controverse;
- 3) a "prendere in considerazione" il ricorso alla clausola passerella per le ultime due fasi.

Un primo confronto in sede di Consiglio dell'UE ha avuto luogo il 12 febbraio 2019 in occasione della riunione [Ecofin](#). Dallo scambio di opinioni condotto sembra essere emerso un **atteggiamento scettico** - se non addirittura contrario - **di un numero significativo di Stati** sull'effettiva possibilità ed opportunità del passaggio alla legislazione ordinaria. Tra le motivazioni addotte vi sarebbero la perdita di sovranità in un ambito vitale per il funzionamento dello Stato ed il *deficit* democratico che deriverebbe dalla diminuzione del ruolo dei Parlamenti nazionali.

Un **atteggiamento possibilista**, aperto a verificare se vi siano margini di miglioramento, avrebbe caratterizzato invece altri Stati membri, tra cui l'Italia e la Germania. In particolare, la **posizione italiana** guarderebbe con favore alla possibile introduzione di regole in grado di controbilanciare le contraddizioni di un'Unione economia e monetaria che consente forme di concorrenza fiscale aggressive nel mercato interno e, allo stesso tempo, pone forti vincoli all'azione degli Stati membri a causa della rigidità del quadro di regole di bilancio.

Una **valutazione positiva**, ed apprezzamento per l'approccio pragmatico che prevede di procedere per gradi, sarebbe infine stato espresso da un numero minoritario di Paesi (in particolare Francia e Spagna).

E' probabile che il dibattito ed il confronto si sviluppi prosegua altresì nel corso del [vertice di Sibiu](#) sul futuro dell'Unione a 27, che avrà luogo il 9 maggio 2019 e costituirà un'occasione per riflettere su un'agenda strategica per l'UE nei cinque anni successivi.

L'esito di questo confronto dovrà necessariamente tenere conto delle imminenti elezioni europee, fissate per il [maggio 2019](#). L'esito delle elezioni, peraltro, influenzerà anche la formazione della nuova Commissione, posto che il mandato della Commissione Juncker - autrice del documento in titolo - è prossimo a scadenza.

La posizione degli altri Parlamenti nazionali

Al momento della pubblicazione della presente scheda, la Comunicazione "Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE" è all'esame di tre Parlamenti nazionali (Senato della Repubblica ceca, Consiglio nazionale slovacco, Parlamento svedese), nessuno dei quali ha segnalato criticità.

Per eventuali aggiornamenti, si rinvia al sito [IPEX](#).

26 febbraio 2019

*Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario
A cura di Laura Lo Prato*