



Bruxelles, 25.10.2012  
COM(2012) 631 final

2012/0298 (APP)

Proposta di

**DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni  
finanziarie**

## RELAZIONE

### 1. INTRODUZIONE

Il 28 settembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta<sup>1</sup> di direttiva del Consiglio concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF) e recante modifica della direttiva 2008/7/CE<sup>2</sup>.

La base giuridica della proposta di direttiva del Consiglio è l'articolo 113 del TFUE, in quanto la Commissione ha proposto disposizioni che riguardano l'armonizzazione della legislazione relativa alla tassazione delle transazioni finanziarie nella misura necessaria per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno delle transazioni in strumenti finanziari e per evitare distorsioni della concorrenza. Tale base giuridica prevede che il Consiglio deliberi all'unanimità in conformità a una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale europeo.

La proposta mira a:

- armonizzare la legislazione concernente l'imposizione indiretta delle transazioni finanziarie, che è necessaria per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno delle transazioni in strumenti finanziari e per evitare distorsioni della concorrenza fra strumenti, operatori e mercati finanziari in tutta l'Unione europea;
- garantire al contempo un contributo giusto e sostanziale degli enti finanziari alla copertura dei costi della recente crisi nonché la parità di condizioni con gli altri settori dal punto di vista fiscale<sup>3</sup> e
- creare i disincentivi opportuni per le transazioni che non contribuiscono all'efficienza dei mercati finanziari, integrando così le misure regolamentari al fine di evitare crisi future.

Già prima dell'inizio della crisi economica e finanziaria alcuni Stati membri applicavano imposte solo su alcune transazioni finanziarie, mentre altri avevano deciso, o resa nota l'intenzione, di introdurre imposte di questo tipo, di ampliare il campo di applicazione delle ITF esistenti e/o di aumentarne le aliquote, in modo da garantire un contributo giusto e sostanziale degli enti finanziari a copertura dei costi della recente crisi e da consolidare i bilanci pubblici.

In tale contesto, al fine di assicurare il funzionamento efficiente del mercato interno (essenzialmente dei servizi finanziari) è stato necessario adottare misure per evitare distorsioni della concorrenza transfrontaliere nonché tra prodotti e operatori. Tali effetti positivi, oltre a considerazioni in materia di neutralità dell'imposta, hanno reso necessaria

---

<sup>1</sup> COM(2011) 594.

<sup>2</sup> Direttiva 2008/7/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali.

<sup>3</sup> Gli enti finanziari hanno ampiamente beneficiato, direttamente o indirettamente, delle operazioni di salvataggio e di garanzia (pre)finanziate dai contribuenti europei nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012. Queste operazioni, insieme all'affievolirsi dell'attività economica causato dalla diffusa incertezza sulla stabilità del sistema economico e finanziario globale, hanno causato il deterioramento dei saldi delle finanze pubbliche in tutta Europa. Inoltre, la maggior parte dei servizi finanziari e assicurativi è esente da IVA.

un'armonizzazione ad ampio spettro, anche per coprire prodotti estremamente mobili come i derivati e inoltre operatori e mercati facilmente delocalizzabili.

Nel 2011 la Commissione ha pertanto presentato la precitata proposta di direttiva su un sistema comune di ITF. Tale proposta espone gli elementi essenziali di un sistema comune di ITF nell'UE, con un'ampia base imponibile, mirante a raggiungere tali obiettivi. La proposta è stata concepita in modo da ridurre al minimo il rischio di delocalizzazione.

Il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo hanno emesso parere favorevole, rispettivamente il 23 maggio 2012<sup>4</sup> e il 29 marzo 2012<sup>5</sup>. Anche il Comitato delle regioni ha espresso parere favorevole il 15 febbraio 2012<sup>6</sup>.

La proposta e le relative varianti sono state discusse in modo approfondito dal Consiglio, riunitosi inizialmente sotto la presidenza polacca<sup>7</sup> e successivamente, ad un ritmo accelerato, sotto la presidenza danese, senza tuttavia ottenere il consenso unanime richiesto a causa delle differenze fondamentali e insormontabili esistenti tra gli Stati membri.

Nelle riunioni del Consiglio del 22 giugno e del 10 luglio 2012 è stato appurato che persistevano differenze fondamentali di opinione con riguardo alla necessità di istituire un sistema comune di ITF a livello dell'UE e che il principio di un'imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie non avrebbe ottenuto un consenso unanime in sede di Consiglio in un prossimo futuro.

Dalle considerazioni che precedono consegue che gli obiettivi di un sistema comune di ITF, quale discusso dal Consiglio sulla base della proposta iniziale della Commissione, non potranno essere conseguiti dall'Unione nel suo insieme entro un termine ragionevole.

Vista la situazione, undici Stati membri (Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia) hanno trasmesso alla Commissione, con lettere pervenute tra il 28 settembre e il 23 ottobre 2012, richieste ufficiali con cui manifestano l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata per quanto riguarda l'istituzione di un sistema comune di ITF e chiedono alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta al riguardo. Essi specificano che l'ambito di applicazione e gli obiettivi di tale sistema si devono fondare sulla proposta della Commissione, presentata nel settembre 2011, relativa a una direttiva del Consiglio concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie. Si è fatto anche riferimento alla necessità di evitare le possibilità di aggirare l'imposta, le distorsioni della concorrenza e i trasferimenti ad altre giurisdizioni.

La presente proposta di decisione del Consiglio, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'ITF, rappresenta la risposta della Commissione alle suddette richieste.

---

<sup>4</sup> P7\_TA(2012)0217.

<sup>5</sup> ECO/321 – CESE 818/2012 (GU C 181 del 21.6.2012, pag. 55).

<sup>6</sup> CDR 332/2011 (GU C 113 del 18.4.2012, pag. 7).

<sup>7</sup> L'ITF era all'ordine del giorno del Consiglio "Affari economici e finanziari" l'8 novembre 2011 e delle tre riunioni successive di marzo, giugno e luglio 2012. Da dicembre 2011 a giugno 2012 sette riunioni del gruppo di lavoro del Consiglio "Questioni fiscali – Fiscalità indiretta" sono state dedicate a questo argomento.

## **2. BASE GIURIDICA PER LA COOPERAZIONE RAFFORZATA**

La cooperazione rafforzata è disciplinata dall'articolo 20 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dagli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La presente proposta di decisione del Consiglio, presentata dalla Commissione, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'ITF, si basa sull'articolo 329, paragrafo 1, del TFUE.

## **3. MISURE PREVISTE AI FINI DELL'ATTUAZIONE DI UNA COOPERAZIONE RAFFORZATA**

La presente proposta di decisione del Consiglio riguarda l'autorizzazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'ITF. Una proposta concernente misure specifiche per l'attuazione di tale cooperazione rafforzata, ossia, se del caso, una proposta di direttiva relativa a un sistema comune di ITF, sarà presentata in un secondo tempo. Tale proposta si ispirerà ampiamente, in termini di ambito di applicazione e di obiettivi, alla proposta originale della Commissione.

## **4. VALUTAZIONE DELLE CONDIZIONI GIURIDICHE PER LA COOPERAZIONE RAFFORZATA**

### **4.1. Settori previsti dai trattati**

L'articolo 329, paragrafo 1, del TFUE stabilisce che la cooperazione rafforzata può essere instaurata "in uno dei settori di cui ai trattati". Tale requisito è soddisfatto.

In primo luogo un sistema comune di ITF, quale previsto nella proposta della Commissione e nelle discussioni svoltesi in sede di Consiglio, è contemplato dai trattati come un esempio di armonizzazione della legislazione nel settore delle imposte indirette, ai sensi dell'articolo 113 del TFUE. Secondo tale articolo, il Consiglio può adottare disposizioni che, come il sistema comune proposto e discusso, siano necessarie per assicurare il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.

In secondo luogo, un sistema comune di ITF come quello in esame è sufficientemente ampio da essere considerato corrispondente a un "settore" contemplato dai trattati in cui può essere instaurata una cooperazione rafforzata. Il quadro essenziale armonizzerà la struttura dell'imposta, fisserà le aliquote minime e ripartirà inoltre i diritti di imposizione fra gli Stati membri, in particolare al fine di evitare la doppia imposizione o la doppia non imposizione, armonizzare l'imponibilità e designare i debitori dell'imposta. Conterrà infine vari elementi intesi ad assicurare che l'imposta sia effettivamente riscossa in tutti gli Stati membri.

Secondo l'articolo 20, paragrafo 1, del TUE, una cooperazione rafforzata può essere instaurata soltanto "nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione". Le competenze conferite dall'articolo 113 del TFUE riguardano l'instaurazione e il corretto funzionamento del mercato interno, che costituisce una competenza concorrente, ossia non esclusiva (articolo 3 e articolo 4, paragrafo 2, del TFUE).

#### **4.2. Decisione di autorizzazione in ultima istanza e partecipazione di almeno nove Stati membri**

A norma dell'articolo 20, paragrafo 2, del TUE, la decisione che autorizza una cooperazione rafforzata può essere adottata dal Consiglio in ultima istanza, qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri.

Già nel corso della prima riunione del Consiglio "Affari economici e finanziari" in cui la questione è stata esaminata, l'8 novembre 2011, alcuni Stati membri hanno dichiarato di essere contrari all'introduzione di un sistema comune di imposta sulle transazioni finanziarie a livello dell'Unione europea, se un'imposta analoga non era introdotta a livello mondiale. In tale fase uno Stato membro ha suggerito di mettere la proposta ai voti per evitare discussioni future su un'ITF armonizzata a livello europeo.

Nelle sette riunioni del gruppo di lavoro del Consiglio "Questioni fiscali – Fiscalità indiretta", svoltesi prima durante la presidenza polacca e poi durante quella danese, in cui sono state proposte, esaminate e discusse numerose caratteristiche alternative di un'ITF basata sulla proposta della Commissione, è stato confermato che un sostegno unanime a un sistema comune di ITF non avrebbe potuto essere raggiunto a livello di tutti gli Stati membri, né per il sistema proposto dalla Commissione, né per eventuali varianti dello stesso.

Alla riunione del Consiglio del 22 giugno 2012 gli Stati membri che avevano già espresso la loro opposizione a un sistema comune di ITF nelle fasi iniziali hanno confermato la loro posizione. Diversi altri Stati membri hanno allora manifestato l'intenzione di chiedere l'autorizzazione a instaurare una cooperazione rafforzata ai sensi dell'articolo 20 del TUE e dell'articolo 329 del TFUE. Alcuni degli oppositori a un sistema comune di ITF (di qualsiasi tipo) hanno affermato che non si sarebbero opposti a una procedura di cooperazione rafforzata in materia se tutti i necessari requisiti fossero stati soddisfatti.

Considerati i pareri espressi, la presidenza (danese) ha concluso nella stessa riunione che il sostegno a un'ITF quale proposta dalla Commissione non era unanime. La presidenza ha inoltre osservato che un numero significativo di delegazioni era a favore della possibilità di una cooperazione rafforzata.

*Nella riunione del 28 giugno 2012 il Consiglio europeo ha dichiarato: "Come rilevato nella sessione del Consiglio del 22 giugno 2012, la proposta relativa a una tassa sulle transazioni finanziarie non sarà adottata dal Consiglio entro un periodo ragionevole. Vari Stati membri chiederanno pertanto una cooperazione rafforzata in questo settore, affinché tale proposta sia adottata entro dicembre 2012."*

Alla riunione del Consiglio del 10 luglio 2012 l'allora presidenza cipriota ha fatto riferimento alle discussioni svoltesi alla riunione del Consiglio del 22 giugno 2012 e alle sopracitate conclusioni del Consiglio europeo. Ha preso atto della mancanza di sostegno unanime alla proposta in materia di ITF discussa durante la presidenza danese e ha concluso che persistono differenze di opinione fondamentali con riguardo alla necessità di introdurre un sistema comune di ITF a livello dell'UE e che il principio di un'imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie non riceverà consenso unanime in sede di Consiglio in un prossimo futuro. Ha infine osservato che un numero significativo di Stati membri è a favore della possibilità di una

cooperazione rafforzata, il che consentirebbe a un numero limitato di essi di procedere su tale questione, in un primo tempo solo fra di loro.

Dalle considerazioni che precedono consegue che gli obiettivi di un sistema comune di ITF, quale proposto dalla Commissione e discusso dal Consiglio, non potranno essere conseguiti dall'Unione nel suo insieme entro un termine ragionevole. Per poter progredire sulla questione nel rispetto del trattato l'ultima istanza è rappresentata dall'instaurazione di una cooperazione rafforzata a norma dell'articolo 20 del TUE e dell'articolo 329 del TFUE.

Considerata la situazione, undici Stati membri (Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia) hanno trasmesso alla Commissione richieste ufficiali, manifestando l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di un sistema comune di ITF e chiedendo alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta a tal fine.

#### **4.3. Promozione degli obiettivi dell'Unione, protezione dei suoi interessi e rafforzamento del processo d'integrazione**

L'instaurazione di un mercato interno rappresenta uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione, indicati all'articolo 3, paragrafo 3, del TUE. Questo obiettivo sarebbe promosso da un sistema comune di ITF in quanto i mercati di capitali sono attualmente caratterizzati da una forte dimensione internazionale e differenze sensibili dei livelli di tassazione in questo campo comporterebbero distorsioni significative della concorrenza e ostacolerebbero l'instaurazione di un vero mercato interno per i prodotti interessati.

L'armonizzazione della legislazione relativa alle diverse forme di imposizione indiretta in conformità all'articolo 113 del TFUE mira ad "assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni di concorrenza".

La coesistenza di diverse forme nazionali di ITF applicabili attualmente o che potranno essere applicate in un futuro prossimo in alcuni Stati membri implica una frammentazione del mercato. Tale frammentazione porta a sua volta a distorsioni della concorrenza dovute all'arbitraggio fiscale, a deviazioni degli scambi, sia fra prodotti che fra zone geografiche, a incentivi per gli operatori finalizzati a evitare la tassazione mediante operazioni di scarso valore economico nonché ai costi supplementari da essi sopportati a causa delle complessità intrinseche della situazione. Questa tendenza si può già osservare attualmente e non potrà che accentuarsi se non sarà adottata alcuna misura di armonizzazione. Tale situazione, oltre ad avere ripercussioni negative sul gettito fiscale, è contraria all'obiettivo dell'Unione di un mercato interno che funzioni correttamente.

Si tratta di un elemento particolarmente importante nel settore finanziario, in cui le basi imponibili sono estremamente mobili, le scelte dipendono spesso dal livello dei costi di transazione (che comprendono le tasse) e in cui il rischio di una delocalizzazione dovuta ai costi è molto elevato.

La proposta originale della Commissione, basata sull'articolo 113 del TFUE, verteva sulle questioni sopracitate. Per sua natura, l'obiettivo di instaurare un vero mercato interno e di migliorarne il funzionamento è pertinente anche nell'ambito della cooperazione rafforzata richiesta, ossia all'interno di un numero ristretto di Stati membri.

Nella fase iniziale della cooperazione rafforzata i benefici immediati per il mercato interno sarebbero necessariamente avvertibili solo nella zona geografica in cui tale cooperazione è

attuata, in quanto non tutti gli Stati membri vi partecipano. Tuttavia, poiché tale cooperazione deve "essere aperta in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri" (articolo 20, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del TUE), il suo ambito di applicazione geografico si estenderà se e quando gli altri Stati membri vi aderiranno.

Inoltre i vantaggi per il mercato interno, in termini di riduzione dei costi dovuti alla complessità, si estenderanno anche agli enti degli Stati membri che non vi partecipano inizialmente. Le loro transazioni finanziarie coperte dalla cooperazione rafforzata saranno soggette a un sistema comune unico e non a una pluralità di norme nazionali differenti.

In sintesi, la cooperazione rafforzata richiederà la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, proteggerà i suoi interessi e favorirà il suo processo d'integrazione.

#### **4.4. Rispetto dei trattati e del diritto dell'Unione**

Ai sensi dell'articolo 326, paragrafo 1, del TFUE, le cooperazioni rafforzate devono rispettare i trattati e il diritto dell'Unione. Pertanto, per istituire un sistema comune armonizzato di ITF, la cooperazione rafforzata deve rispettare il complesso di norme vigenti in questo settore.

Attualmente esiste un solo atto giuridico dell'Unione relativo all'imposizione delle transazioni finanziarie, ossia la direttiva 2008/7/CE del Consiglio<sup>8</sup>. In particolare all'articolo 5, paragrafo 2, la direttiva esclude qualsiasi forma di imposta indiretta sull'emissione di alcuni valori mobiliari (transazioni sul mercato primario di tali valori). D'altra parte, nonostante tale esclusione, l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), della direttiva offre agli Stati membri dell'UE la possibilità di tassare i trasferimenti di valori mobiliari (transazioni sul mercato secondario). Ne consegue che, mentre un'imposta può essere riscossa sui trasferimenti di valori mobiliari, nessuna imposta può essere applicata sull'emissione e sull'acquisizione, da parte del primo detentore, degli strumenti finanziari di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/7/CE<sup>9</sup>.

Qualsiasi direttiva del Consiglio che attui una cooperazione rafforzata nel settore dell'ITF dovrà rispettare le disposizioni della direttiva 2008/7/CE del Consiglio onde evitare potenziali conflitti tra le due direttive.

#### **4.5. Salvaguardia del mercato interno e della coesione economica, sociale e territoriale, assenza di ostacoli o discriminazioni per gli scambi e assenza di distorsioni della concorrenza**

##### *4.5.1. La cooperazione rafforzata non può recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale*

L'articolo 326, paragrafo 2, del TFUE dispone che la cooperazione rafforzata non può recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale.

La cooperazione rafforzata nel presente contesto rispetterebbe l'obbligo secondo cui tale cooperazione non può recare pregiudizio al mercato interno. L'armonizzazione dell'ITF nel territorio di un gruppo di Stati membri (giurisdizione ITF) contribuirebbe a migliorare il funzionamento del mercato interno, anche se tali vantaggi non si concretizzerebbero

<sup>8</sup> Direttiva 2008/7/CE del Consiglio concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali (GU L 46 del 21.2.2008, pag. 11).

<sup>9</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 1° ottobre 2009 nella causa C-569/07, punti 32-35, citazione della causa C-415/02 (GU C 282 del 21.11.2009, pag. 6).

immediatamente e pienamente per tutti i 27 Stati membri<sup>10</sup>. I rischi di frammentazione del mercato interno e di distorsione della concorrenza saranno in un primo tempo ridotti e/o evitati nell'ambito della giurisdizione ITF interessata dalla cooperazione rafforzata. Rispetto a una situazione priva di tale cooperazione, il funzionamento del mercato interno a livello dei 27 Stati membri sarebbe migliorato anziché compromesso.

Inoltre, rispetto a uno scenario in cui coesistano regimi di ITF divergenti e non armonizzati, gli operatori finanziari anche all'esterno della giurisdizione ITF trarrebbero vantaggio dalla semplificazione del regime armonizzato applicato da tutti gli Stati membri partecipanti.

Per motivi analoghi, la cooperazione rafforzata prevista non inciderebbe negativamente sulla coesione economica, sociale e territoriale. Non esistono indicazioni del fatto che una cooperazione rafforzata finalizzata all'adozione di disposizioni armonizzate in materia di ITF porterebbe a differenze notevoli di sviluppo economico o sociale tra gli Stati membri partecipanti e quelli non partecipanti. In particolare, tale cooperazione non avrebbe ripercussioni negative sullo sviluppo economico o sociale delle regioni economicamente più povere o geograficamente più remote dell'Unione europea. A tale riguardo si può inoltre osservare che gli Stati membri che hanno chiesto la cooperazione rafforzata presentano differenze significative sia in termini di situazione economica che di posizione geografica all'interno dell'Unione.

*4.5.2. La cooperazione rafforzata non può costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né può provocare distorsioni della concorrenza tra questi ultimi*

L'articolo 326, paragrafo 2, del TFUE dispone inoltre che la cooperazione rafforzata non può costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né può provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi.

La Commissione ritiene che tale requisito sia soddisfatto per i motivi esposti di seguito.

Le modalità di un regime armonizzato di ITF nell'ambito di una cooperazione rafforzata si applicherebbero in modo uniforme a tutti gli enti finanziari e a tutte le transazioni interessate in conformità a criteri oggettivi e, in particolare, ai criteri di collegamento geografico di cui trattasi.

Inoltre, la mera coesistenza del sistema giuridico dell'ITF armonizzata, applicabile negli Stati membri partecipanti, da una parte, e dei sistemi giuridici nazionali degli Stati membri non partecipanti, dall'altra, non può essere di per sé considerata un ostacolo, una discriminazione o una distorsione di concorrenza. In assenza di una cooperazione rafforzata il numero di sistemi giuridici coesistenti sarebbe, infatti, ancora maggiore. Da questo punto di vista la cooperazione rafforzata prevista riduce di fatto i rischi di distorsione della concorrenza, soprattutto quando si tratta di distorsioni dovute alla non imposizione o alla doppia imposizione.

#### **4.6. Rispetto dei diritti, delle competenze e degli obblighi degli Stati membri non partecipanti**

Ai sensi dell'articolo 327 del TFUE, le cooperazioni rafforzate rispettano le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano.

---

<sup>10</sup> Cfr. la precedente sezione 4.3.

La cooperazione rafforzata nell'ambito di un sistema comune di ITF rispetterebbe anche questo requisito.

Tale sistema, in particolare, non impedirebbe in alcun modo agli Stati membri non partecipanti di mantenere o di introdurre un'ITF sulla base di norme nazionali non armonizzate, purché queste rispettino gli obblighi stabiliti dal diritto dell'Unione che sono applicabili in ogni caso.

Il sistema comune di ITF attribuirebbe inoltre i diritti di imposizione agli Stati membri partecipanti solo sulla base di criteri di collegamento appropriati.

## **5. Conclusioni generali**

Sulla base di quanto precede la Commissione conclude che sono soddisfatte tutte le condizioni giuridiche stabilite dai trattati per una cooperazione rafforzata, purché l'atto che dà esecuzione alla cooperazione rafforzata richieda rispetti pienamente la disposizione pertinente della direttiva 2008/7/CE del Consiglio.

La Commissione ritiene inoltre che sia appropriato e opportuno autorizzare la cooperazione rafforzata.

La recente crisi economica e finanziaria mondiale ha avuto un impatto considerevole sulle economie e sulle finanze pubbliche dell'UE. Il settore finanziario è stato uno dei principali responsabili della crisi economica, mentre i governi e i cittadini europei ne hanno sostenuto i costi. Negli ultimi vent'anni il settore finanziario ha conosciuto un'elevata redditività, che potrebbe in parte derivare dalla rete di sicurezza (implicita o esplicita) fornita dai governi, associata alla regolamentazione del settore bancario e all'esenzione dall'IVA.

In tale contesto alcuni Stati membri hanno cominciato ad applicare nuove forme di tassazione del settore finanziario, mentre altri disponevano già di regimi fiscali specifici per le transazioni finanziarie.

La situazione attuale comporta i seguenti effetti non desiderabili:

- una frammentazione del trattamento fiscale nel mercato interno dei servizi finanziari, tenendo conto del numero crescente di misure fiscali nazionali non coordinate che vengono attuate, con le conseguenti possibilità di distorsione della concorrenza fra strumenti, operatori e mercati finanziari in tutta l'Unione europea e di doppia imposizione o di doppia non imposizione;
- gli enti finanziari non offrono un contributo giusto e sostanziale alla copertura dei costi della recente crisi e la parità di condizioni con gli altri settori dal punto di vista fiscale non è assicurata;
- una politica fiscale che non contribuisce né a disincentivare le transazioni che non migliorano l'efficienza dei mercati finanziari, né ad integrare le misure regolamentari intese ad evitare crisi future, ma che potrebbe unicamente trasferire le rendite del settore non finanziario dell'economia verso gli enti finanziari, determinando così un eccesso di investimenti in attività che non favoriscono il benessere.

L'attuazione, all'interno di un numero sufficiente di Stati membri, di un sistema comune di imposta sulle transazioni finanziarie comporterebbe immediati vantaggi tangibili per i tre

punti sopra esposti con riguardo alle transazioni finanziarie interessate dalla cooperazione rafforzata. La posizione degli Stati membri partecipanti in relazione ai suddetti tre punti sarebbe migliorata in termini di rischi di delocalizzazione, gettito fiscale, efficienza del mercato finanziario ed eliminazione della doppia imposizione o della non imposizione. La normativa e la politica degli altri Stati membri in materia non ne risentirebbero, mentre gli operatori di tali altri Stati membri potrebbero anch'essi beneficiare della ridotta frammentazione del mercato interno (cfr. sopra). Un regime che si ispiri alla proposta originale della Commissione permetterebbe di ridurre le possibilità di aggirare l'imposta, le distorsioni di concorrenza e i trasferimenti ad altre giurisdizioni.

Proposta di

## **DECISIONE DEL CONSIGLIO**

### **che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 329, paragrafo 1,

viste le richieste presentate da Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia,

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo<sup>11</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) In conformità all'articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione instaura un mercato interno.
- (2) A norma dell'articolo 113 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Consiglio adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo e ad altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.
- (3) Nel 2011 la Commissione ha preso atto che un dibattito era in corso a tutti i livelli su un'imposizione aggiuntiva nel settore finanziario. Tale dibattito trae origine dalla volontà di assicurare che il settore finanziario contribuisca in misura giusta e sostanziale ai costi della crisi e che in futuro sia soggetto a un'imposizione equa nei confronti degli altri settori, di disincentivare le attività eccessivamente rischiose degli enti finanziari, di integrare le misure regolamentari intese a evitare crisi future e di generare entrate supplementari per i bilanci generali o per finalità politiche specifiche.
- (4) In tale contesto la Commissione ha adottato una proposta di direttiva del Consiglio concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF) e recante modifica della direttiva 2008/7/CE<sup>12</sup>. L'obiettivo principale di tale proposta è

---

<sup>11</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>12</sup> COM (2011) 594 definitivo del 28 settembre 2011.

assicurare il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza.

- (5) Nelle riunioni del Consiglio del 22 giugno 2012 è stato appurato che il sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF) proposto dalla Commissione non beneficiava di un sostegno unanime. Il 29 giugno 2012 il Consiglio europeo ha concluso che la direttiva proposta non sarebbe stata adottata dal Consiglio entro un termine ragionevole. Nella riunione del Consiglio del 10 luglio 2012 si è fatto riferimento al persistere di differenze di opinione fondamentali con riguardo alla necessità di istituire un sistema comune di ITF a livello dell'Unione ed è stato confermato che il principio di un'imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie non riceverà un sostegno unanime in sede di Consiglio in un prossimo futuro.
- (6) Vista la situazione, undici Stati membri, ossia Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia, hanno trasmesso alla Commissione, con lettere pervenute tra il 28 settembre e il 23 ottobre 2012, richieste con le quali manifestano l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore dell'ITF. Tali Stati membri hanno chiesto che l'ambito di applicazione e gli obiettivi della cooperazione rafforzata si fondino sulla proposta di direttiva presentata dalla Commissione il 28 settembre 2011. Si è fatto in particolare riferimento alla necessità di evitare le possibilità di aggirare l'imposta, le distorsioni della concorrenza e i trasferimenti ad altre giurisdizioni.
- (7) La cooperazione rafforzata deve fornire il quadro normativo necessario per l'istituzione di un sistema comune di ITF negli Stati membri partecipanti e assicurare che le caratteristiche fondamentali dell'imposta siano armonizzate. Nella misura del possibile è necessario evitare incentivi all'arbitraggio fiscale e distorsioni fra i diversi mercati finanziari nonché il rischio di doppia imposizione o di non imposizione e le possibilità di aggirare l'imposta.
- (8) Le condizioni di cui all'articolo 20 del TUE e agli articoli 326 e 329 del TFUE sono soddisfatte.
- (9) È stato constatato alla riunione del Consiglio del 29 giugno 2012, e confermato a quella del 10 luglio 2012, che l'obiettivo di adottare un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie non può essere conseguito dall'Unione nel suo insieme entro un termine ragionevole. È pertanto soddisfatto il requisito di cui all'articolo 20, paragrafo 2, del TUE, secondo cui una cooperazione rafforzata può essere adottata solo in ultima istanza.
- (10) L'ambito sostanziale in cui avrebbe luogo la cooperazione rafforzata, ossia l'istituzione di un sistema comune di ITF nell'Unione, è un settore contemplato dall'articolo 113 del TFUE e pertanto dai trattati.
- (11) La cooperazione rafforzata nell'ambito dell'istituzione di un sistema comune di ITF mira ad assicurare il corretto funzionamento del mercato interno. Tale cooperazione, nell'ambito territoriale interessato, evita la coesistenza di regimi nazionali differenti, e pertanto un'indebita frammentazione del mercato, nonché i problemi che ne risultano sotto forma di distorsioni della concorrenza, deviazioni degli scambi tra prodotti, operatori e zone geografiche e incentivi che consentono agli operatori di aggirare l'imposta mediante operazioni di scarso valore economico. Tali questioni sono

particolarmente rilevanti nel settore interessato, caratterizzato da basi imponibili estremamente mobili. La cooperazione rafforzata promuove così la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, ne protegge gli interessi e ne rafforza il processo di integrazione, a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, del TUE.

- (12) L'istituzione di un sistema armonizzato comune di ITF non è inclusa nell'elenco dei settori di competenza esclusiva dell'Unione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del TFUE. Poiché contribuisce al funzionamento del mercato interno in conformità all'articolo 113 del TFUE, essa rientra nell'ambito delle competenze concorrenti dell'Unione ai sensi dell'articolo 4 del TFUE e, pertanto, nell'ambito delle competenze non esclusive dell'Unione.
- (13) Ai sensi dell'articolo 326, paragrafo 1, del TFUE, le cooperazioni rafforzate devono rispettare i trattati e il diritto dell'Unione. In conformità all'articolo 326, paragrafo 2, del TFUE, non possono recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale e non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi.
- (14) La cooperazione rafforzata nel settore interessato rispetta le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano, in conformità all'articolo 327 del TFUE. Tale sistema non impedirebbe agli Stati membri non partecipanti di mantenere o di introdurre un'ITF sulla base di norme nazionali non armonizzate. Il sistema comune di ITF attribuirebbe diritti di imposizione agli Stati membri partecipanti solo sulla base di criteri di collegamento appropriati.
- (15) Fatto salvo il rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla presente decisione, la cooperazione rafforzata nel settore in questione è aperta in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri che intendano rispettare gli atti già adottati in tale ambito, conformemente all'articolo 328 del TFUE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

#### *Articolo 1*

Il Belgio, la Germania, l'Estonia, la Grecia, la Spagna, la Francia, l'Italia, l'Austria, il Portogallo, la Slovenia e la Slovacchia sono autorizzati a instaurare tra loro una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie, applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.

#### *Articolo 2*

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*