

**CAMERA DEI DEPUTATI –
VI COMMISSIONE PERMANENTE FINANZE**

Comunicazione della Commissione europea (COM(2019)8 *final*)

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

Audizione del prof. Maurizio Leo

Roma, 1° luglio 2020

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

innanzitutto, consentitemi di esprimere il più vivo ringraziamento a questa Onorevole Commissione per l'opportunità che oggi mi si offre di formulare osservazioni in relazione ad aspetti di così ampio respiro e di centrale importanza per il futuro delle politiche fiscali del nostro Paese e dell'Unione Europea.

In particolare, mi viene chiesto di esprimere valutazioni e osservazioni in merito alla Comunicazione della Commissione europea - Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE (COM(2019)8 final) (di seguito, la “**Comunicazione**”).

1. Introduzione

Le conseguenze della crisi economico-finanziaria di questi anni e, soprattutto, le nefaste ripercussioni sull'economia globale dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19, forse ancora solo agli inizi, mantengono vitale il dibattito tra chi imputa questi effetti negativi (anche) all'attuale assetto dell'Europa, come unione economico-monetaria, e chi, invece, ritiene che le crisi economiche siano una preziosa occasione per accelerare l'evoluzione dell'UE verso nuovi e più efficienti assetti.

Certo è che, allo stato attuale, il panorama delle politiche fiscali europee appare fortemente contrastato e, in definitiva, deludente sul piano dei risultati concreti, sia in termini di armonizzazione che di coordinamento. Occorre prendere atto, infatti, che – fino ad oggi – tutte le iniziative della Commissione rivolte alla creazione di regimi fiscali comuni, anche opzionali, in materia di imposte dirette non si sono realizzate per assenza di una condivisione unanime. È il caso, ad esempio, della proposta di direttiva sulla base imponibile consolidata comune delle imprese con attività multinazionale (c.d. CCCTB)¹ o, ancora, allo schema di *Home State Taxation* per le imprese di dimensioni minori, mai veramente oggetto di discussione da parte degli Stati membri. Anche le scelte dei singoli Stati membri in merito all'obbligatorietà, o meno, dell'adozione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS, in settori diversi da quello bancario/finanziario, hanno evidenziato una mancanza di coerenza di fondo con evidenti riflessi anche ai fini fiscali.

¹ Una linea comune nella determinazione dell'imponibile risulta centrale anche per ovviare al *gap* comparativo fra i diversi regimi impositivi, prima di ipotizzare una effettiva armonizzazione degli stessi. Il confronto sul carico fiscale complessivo (c.d. *tax burden*), infatti, non può essere basato sulla comparazione delle aliquote (*tax rate*) se risultano assenti regole comuni circa la determinazione dell'imponibile (*tax base*).

La rilevanza di tali asimmetrie emerge chiaramente comparando non meramente le aliquote applicate nei vari Paesi, ma il carico fiscale complessivo, cioè le aliquote c.d. “effettive”, le quali - integrandosi con i meccanismi di determinazione del reddito, specifici di ciascuno Stato - differiscono da quelle ufficiali e rendono il livello di imposizione notevolmente vantaggioso per le imprese. Questa frammentazione dei sistemi e delle politiche fiscali europee, ormai, ha effetti ben noti. Nel 2017, secondo uno studio pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale², l’Olanda ha attratto investimenti esteri per oltre 5.000 miliardi di dollari, di cui 3.300 miliardi considerati “*investimenti fantasma*”, vale a dire investimenti che transitano in società “di comodo” o in filiali istituite con il solo fine rimuovere imponibili da paesi a più alta fiscalità. Similmente, il Lussemburgo - che conta circa 600 mila abitanti - ha beneficiato di 4.000 miliardi di dollari di investimenti esteri (quindi circa 6,6 milioni *pro-capite*), quanto gli Stati Uniti e addirittura più della Cina. Anche in questo caso, in massima parte, si tratta di investimenti “di comodo”. Anche l’OCSE³ ha avuto modo di confermare questo fenomeno: nel 2018, il 96% degli investimenti esteri effettuati in Lussemburgo e il 65% di quelli in Olanda ha riguardato società definite “*speciali*”, vale a dire compagini senza consistenza operativa e occupazionale, unicamente finalizzate a dirigere gli investimenti verso fiscalità leggera e regimi *off-shore*. A corollario di tali aspetti, sempre nel 2018, l’OCSE rileva anche che gli investimenti esteri sono stati pari al 184% del Pil dell’Olanda, al 211% del Pil in Lussemburgo e al 261% in Irlanda.

Un tentativo di inversione concreto di tali fenomeni può essere unicamente rintracciato dall’azione di coordinamento intrapresa sul fronte del contrasto all’elusione fiscale, sfociata nella Direttiva 2016/1164/UE (c.d. *Anti Tax Avoidance Directive* o ATAD I) approvata dal Consiglio dell’UE sulla base della proposta presentata dalla Commissione Europea nell’ambito del c.d. pacchetto antielusione [COM(2016) 26], poi modificata dalla successiva Direttiva 2017/952/UE (c.d. ATAD II). Direttive, queste, emanate con il condivisibile obiettivo di contrastare il fenomeno dell’erosione della base imponibile, nonché di tentare di rendere effettivo il principio per cui ogni società è tenuta a pagare le imposte nel luogo in cui gli utili e il valore vengono generati, ma con misure che riguardano aspetti specifici e, in ultima istanza, non di respiro generalizzato.

Inoltre, a livello internazionale, validi tentativi di miglioramento della cooperazione fiscale tra i Governi si registrano solo in sede OCSE, con il cosiddetto “pacchetto BEPS” (*Base Erosion and Profit Shifting*). Quest’ultimo, in sintesi, prevede degli standard internazionali e delle modalità di approccio comuni in ambiti di vitale importanza, tra i quali il contrasto alla pianificazione fiscale

² Cfr. J. Damgaard, T. Elkjaer e N. Johannesen, *The Rise of Phantom Investments*, in “Finance & Development”, IMF, 2019.

³ OECD, *FDI in Figures*, ottobre 2019.

aggressiva e all'erosione della base imponibile, lo scambio di informazioni a fini fiscali e la risoluzione delle controversie in caso di doppia imposizione. D'altro canto, tale progetto ha ispirato le stesse direttive ATAD *supra* citate.

*

2. Il procedimento legislativo europeo in materia fiscale

Il procedimento legislativo a livello europeo si caratterizza per la presenza di due procedure legislative, quella **ordinaria** e quella speciale, che vengono di seguito sinteticamente esaminate.

La prima (fino al Trattato di Lisbona⁴ nota come di “co-decisione”) rappresenta la principale procedura legislativa utilizzata a livello unionale soprattutto nell'ambito delle politiche collegate alla realizzazione del mercato interno ed è avviata dalla Commissione europea mediante presentazione di una proposta legislativa al Consiglio e al Parlamento europeo (artt. 289 e 294 TFUE).

La procedura ordinaria vede come legislatori il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo (con diritto di iniziativa della Commissione europea) e si connota per l'approvazione congiunta, da parte delle due istituzioni, della proposta legislativa in prima o in seconda lettura⁵.

Nel caso di procedura **speciale**⁶, invece, la proposta legislativa (della Commissione europea) non è approvata in co-decisione dal Consiglio e dal Parlamento ma si assiste ad un diverso assetto di competenze e poteri, nell'ambito del quale – dal punto di vista pratico – è il Consiglio ad essere l'unico legislatore. In tale contesto, il Parlamento assume una funzione di approvazione o di mera consultazione. Nello specifico, nel primo caso (*i.e.*, approvazione) il Parlamento ha il potere di accettare o respingere la proposta (a maggioranza assoluta) ma non di modificarla mediante emendamenti; nel caso di consultazione, invece, può approvare o respingere la proposta legislativa, o proporre emendamenti. Nell'ipotesi di procedura con mera consultazione del Parlamento, il Consiglio non è obbligato a tenere in considerazione il parere del primo.

Sul piano delle regole di votazione in seno al Consiglio dell'Unione europea, lo standard generale è la maggioranza qualificata. Trattasi della regola della cd. “doppia maggioranza”, introdotta dal

⁴ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, come noto, si compone del Trattato dell'Unione Europea (c.d. TUE) e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (c.d. TFUE).

⁵ Qualora, a seguito della seconda lettura, Consiglio e Parlamento non raggiungono un accordo, è convocato un Comitato di conciliazione. Se il testo approvato dal Comitato è approvato da entrambe le istituzioni, la proposta legislativa è adottata in terza lettura.

⁶ L'art. 289, comma 2, del TFUE stabilisce che “*Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale*”.

Trattato di Lisbona (con decorrenza dal 1° novembre 2014), che prevede – nei casi di votazione su proposta della Commissione – una doppia condizione al fine del raggiungimento della maggioranza utile per l’approvazione della proposta legislativa. Nello specifico (ai sensi dell’art. 16 TUE), al fine del raggiungimento della maggioranza qualificata, è necessario il consenso del 55 per cento dei membri del Consiglio (con un minimo di 15) e che i membri del Consiglio che votano a favore della proposta rappresentino Paesi con almeno il 65 per cento della popolazione totale dell’Unione europea⁷.

È evidente che quest’ultimo sistema di ponderazione – che considera sia lo Stato che la popolazione di ciascun Paese – risponde ad un’esigenza di maggiore democrazia ed “europeizzazione” delle politiche pubbliche interessate ed è equilibrato dalla previsione di un numero minimo di 15 voti favorevoli, per evitare che pochi Stati con un livello di popolazione molto alto possano, da soli, raggiungere la maggioranza. Si prevede inoltre che la c.d. “minoranza di blocco” (cioè il numero di voti idoneo a bloccare la votazione) debba comprendere almeno 4 membri del Consiglio.

Il ricorso alla votazione all’unanimità – di matrice intergovernativa - è invece previsto in alcune materie considerate “sensibili” dagli Stati membri⁸, tra cui la **materia fiscale**. In tale settore, il TFUE stabilisce la regola generale secondo la quale il Consiglio dell’UE delibera all’unanimità secondo la procedura legislativa speciale. In particolare, gli artt. 113 e 115 stabiliscono che il Consiglio, deliberando all’unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, *“adotta le disposizioni che riguardano l’armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d’affari, alle imposte di consumo ed 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”* e *“stabilisce 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”*. Inoltre, l’articolo 192, paragrafo 2, primo comma, e l’articolo 194, paragrafo 3, dello stesso TFUE stabiliscono 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.

*

⁷ Quando il Consiglio vota su proposta non presentata dalla Commissione, la maggioranza qualificata è raggiunta se sussiste il consenso di almeno il 72 per cento dei membri del Consiglio (e se questi rappresentano almeno il 65 per cento della popolazione).

⁸ Ad esempio, politica estera e di sicurezza comune, adesione all’UE, giustizia e affari interni, ecc.

3. La soluzione proposta dalla Comunicazione della Commissione europea

La proposta formulata dalla Commissione europea nella Comunicazione del 15 gennaio 2019 consiste, in sintesi, nel passaggio dalla procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria e, al contempo, da un voto all'unanimità ad un voto a maggioranza qualificata in materia fiscale. Si prevede che tale passaggio sia articolato in diverse fasi, in base alle materie interessate dalla transizione al nuovo sistema decisionale.

In particolare, la Commissione propone di avvalersi, in tutte le fasi, delle c.d. “clausole passerella” introdotte dal Trattato di Lisbona, le quali consentono di discostarsi dalla procedura legislativa prevista per alcuni settori dai trattati (nello specifico, con riferimento al settore fiscale). Il vigente sistema legislativo europeo, come accennato, prevede infatti il voto all'unanimità nei settori della fiscalità, della sicurezza o protezione sociale, della politica estera e dell'adesione di nuovi membri all'Unione Europea. Tuttavia, il TUE e il TFUE ammettono la possibilità di ricorrere a forme più flessibili del processo legislativo e decisionale delle istituzioni europee, in determinati e limitati casi. In particolare, nella Comunicazione, si propone di ricorrere all'applicazione delle clausole di cui all'art. 48, paragrafo 7, del TUE (**clausola passerella generale**) e di cui all'art. 192, paragrafo 2, del TFUE (**clausola passerella specifica**, relativa al settore ambientale).

La clausola passerella “generale” prevede che il Consiglio europeo possa adottare una decisione unanime che consenta al Consiglio dell'UE di deliberare a maggioranza qualificata nei settori in cui è prevista altrimenti la votazione all'unanimità e di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria nei casi in cui sia prevista la procedura speciale. Pertanto, in ambito fiscale, la transizione progressiva potrebbe portare dalla procedura legislativa speciale – con votazione del Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo – alla procedura legislativa ordinaria in co-decisione con il Parlamento europeo, con votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'Unione europea. In detta seconda procedura legislativa, pertanto, si attribuisce maggiore peso politico e decisionale al Parlamento europeo, direttamente eletto dai cittadini dei singoli Stati membri, contribuendo in tal modo ad una significativa “sovrannazionalizzazione” delle politiche fiscali.

Nel concreto, la proposta formulata dalla Commissione ipotizza un'attuazione progressiva, strutturata in 4 fasi. Nella **prima fase**, gli Stati membri concorderebbero di ricorrere al voto a maggioranza qualificata per le misure tese a migliorare la cooperazione e l'assistenza reciproca fra Stati membri nella lotta all'evasione e alla frode fiscale, nonché per le iniziative amministrative che agevolano l'operato delle imprese nell'UE (e.g. gli obblighi di dichiarazione armonizzati). Nella **seconda fase**, il voto a maggioranza qualificata dovrebbe applicarsi alle misure principalmente di

natura fiscale tese a sostenere altre finalità strategiche (quali la lotta contro i cambiamenti climatici, la protezione dell'ambiente, il miglioramento della salute pubblica o la politica dei trasporti)⁹. La **terza fase** prevedrebbe poi il ricorso al voto a maggioranza qualificata per modernizzare le norme dell'UE già armonizzate, come quelle in materia di IVA e di accise. Infine, nella **quarta fase**, si dovrebbe passare al voto a maggioranza qualificata anche per più ambiziosi progetti fiscali, quali la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) e un nuovo sistema per la tassazione dell'economia digitale, necessario per garantire un'imposizione equa e competitiva nell'UE. Ciò, senza ricorrere a revisioni del vigente quadro normativo dell'Unione e senza incidere sulle attuali competenze degli Stati membri e della stessa Unione europea in materia fiscale.

*

4. Osservazioni e valutazioni sulla proposta della Commissione

In un'ottica di lungo termine, le esistenti difficoltà nella realizzazione di una convergenza degli ordinamenti tributari degli Stati membri dovranno necessariamente essere risolte per rinforzare la credibilità e la forza del mercato unico. Allo stato attuale, non può non rilevarsi come all'interno dell'Unione Europea esistano dei regimi di tassazione che si risolvono in veri e propri "paradisi fiscali" e che tali asimmetrie generino una competizione che non può essere più ritenuta compatibile e coerente con i presupposti stessi dell'unione economica. Non può più permanere il paradosso dato dal fatto che, mentre gli aiuti alle imprese in difficoltà sono soggetti a un rigoroso regime autorizzativo da parte della Commissione Europea, allo stesso tempo, continuano ad esistere veri e propri paradisi fiscali - o meglio "buchi neri fiscali" - del tutto incontrastati. Una competizione, questa, alla lunga insostenibile e ingiusta perché sottrae risorse alle finanze pubbliche di quei paesi, come l'Italia, da cui, al contempo, si pretende rigore finanziario. Del resto, la Relazione della commissione speciale per i reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale (c.d. TAX3), inviata al Parlamento Europeo, ha evidenziato chiaramente come alcuni Paesi "*mostrano tratti di paradisi fiscali e facilitano una gestione fiscale aggressiva*". Si tratta, in particolare, di Belgio, Cipro, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Olanda e Ungheria.

Occorre tuttavia chiedersi se l'integrazione fiscale debba essere perseguita attraverso il superamento ad ampio spettro del principio di unanimità. Il dubbio è che la proposta della Commissione individui uno strumento non del tutto idoneo per affrontare un tema reale e cruciale per il processo stesso di integrazione europea.

⁹ Per le disposizioni aventi principalmente natura fiscale nel settore ambientale vi è la clausola "passerella" contenuta nell'articolo 192, paragrafo 2, del TFUE, mentre per gli altri settori strategici sarebbe necessaria la clausola "passerella" generale.

I vantaggi della proposta contenuta nella Comunicazione della Commissione riguardano certamente *i)* lo snellimento del processo decisionale, con un possibile incremento di efficienza a livello normativo e una riduzione del rischio di compromessi “al ribasso” fra gli Stati membri; *ii)* un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo, cui si associa un accresciuto grado di democraticità del processo decisionale; *iii)* una riduzione dei costi di *compliance* per i contribuenti con presenza internazionale, i quali dovrebbero rapportarsi ad un'unica normativa e ad adempimenti uniformati in caso di realizzazione di una reale armonizzazione fiscale europea anche sulle imposte dirette (come nel caso della citata CCCTB o della CCTB).

D'altro canto, a fronte di questi aspetti positivi, l'attuazione della proposta della Commissione, di fatto, si risolverebbe in una “cessione” di sovranità in materia fiscale da parte degli Stati membri. Questi ultimi, infatti, vedrebbero sottratta - o quanto meno depotenziata - la “leva fiscale”, dopo aver già concesso quella monetaria, limitando l'altro strumento di stimolo all'economia rimasto di competenza degli Stati nazionali. Occorre chiedersi, in tale caso, cosa succederebbe in presenza di situazioni di crisi “locale” e, in particolare, quale sarebbe lo strumentario nazionale applicabile, avendo ceduto a livello europeo la potestà legislativa in materia fiscale. Le recenti esperienze della crisi epidemiologica da Covid-19 dimostrano come, spesso, non vi sia comprensione delle difficoltà specifiche di singoli stati membri. Inoltre, l'accresciuta armonizzazione non costituisce, in ogni ambito e necessariamente, uno stimolo allo sviluppo, in quanto, a certe condizioni, una sana concorrenza fra regimi fiscali costituisce uno stimolo al miglioramento della legislazione e alla crescita economica.

In definitiva, la consapevolezza delle asimmetrie fiscali esistenti dovrebbe certamente favorire i necessari interventi di correzione, ma occorre temperare correttamente lo strumento da utilizzare per porre in essere tale rinnovamento. Nello specifico, la proposta della Commissione è certamente condivisibile nelle sue intenzioni, ma appare forse troppo “sbilanciata” a favore di un depauperamento delle prerogative degli Stati nazionali in materia di imposizione, a favore dell'Unione Europea. In tal senso, sarebbe forse più corretto distinguere con precisione alcuni ambiti delle politiche fiscali nei quali è auspicabile un meccanismo legislativo improntato alla co-decisione e alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'Unione europea, da quelli in cui l'applicazione di tale soluzione priverebbe eccessivamente gli Stati membri della sovranità nazionale, in un ambito essenziale della dimensione statale. In particolare, le votazioni a maggioranza qualificata non dovrebbero trovare applicazione in tutti quei casi in cui si tratti di individuare le regole sostanziali di determinazione delle basi imponibili dei vari tributi, per le quali il ricorso al criterio dell'unanimità è presidio per l'affermazione della sovranità nazionale.

Viceversa, il principio maggioritario nell'ambito della procedura ordinaria potrebbe applicarsi alle norme di contrasto ai fenomeni patologici, come quelli delle frodi e delle costruzioni abusive internazionali, ma anche di fronte ad aspetti nuovi, quali le sfide legate alla tassazione della *digital economy*¹⁰.

A mio avviso, la necessità di una posizione europea condivisa e forte sui meccanismi impositivi della *digital economy* è di centrale importanza. La proposta della Commissione (si veda il riferimento contenuto nella quarta fase) in questo specifico ambito appare condivisibile, in quanto consentirebbe di incentivare molti settori a vocazione digitale, ormai divenuti cruciali. Ciò, in quanto, in sostanza, le Istituzioni europee avrebbero gli strumenti per eliminare le distorsioni e il *free riding* realizzabile tra chi opera *on line* e chi lo fa nei modi tradizionali. È certamente auspicabile che un processo normativo efficiente possa giungere a definire chiaramente la natura e le tipologie specifiche dei servizi digitali forniti agli utenti/consumatori, così da individuare un'esatta quantificazione degli stessi e, in ultima istanza, un criterio di imponibilità consono a livello europeo. Vista la portata globale del fenomeno, è infatti del tutto impensabile che una normativa efficace sia concepita entro i confini di un singolo ordinamento nazionale. L'evidenza dei fatti dimostra inoltre che l'attuale assetto decisionale fondato sull'unanimità non consente un intervento efficace a livello unionale.

*

Con l'auspicio di aver fornito un contributo utile per l'ulteriore *iter* delle proposte in commento, resto a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Roma, 1° luglio 2020

Prof. Avv. Maurizio Leo

¹⁰ La misura della portata dei paradossi fiscali legati alla *digital economy* è stata ben fotografata dall'Area Studi di Mediobanca (Cfr. *I giganti del web soft software & web companies* (2014 – 2018), Mediobanca – Area Studi, Milano, 2019), la quale ha calcolato che circa la metà dell'utile ante imposte delle prime 25 multinazionali al mondo nei settori del *web* e del *software* - con fatturato superiore agli 8 miliardi di euro - viene sottoposto ad imposizione in stati a fiscalità agevolata, con un conseguente risparmio fiscale cumulato, nel periodo 2014 - 2018, di oltre 49 miliardi di euro. Più nello specifico, lo stesso studio evidenzia che, nel 2018, le 14 controllate italiane delle multinazionali del *web-soft* (di cui sono disponibili i bilanci) hanno realizzato un fatturato complessivo di 2,4 miliardi di euro e hanno versato imposte per 64 milioni (escluse le sanzioni irrogate a Facebook). Il *tax rate* effettivo medio delle suddette multinazionali è stato pari al 33 % ma, al contempo, segnala il citato studio, “è evidente che il giro d'affari in Italia è ben più ampio, solo che la gran parte è fatturato all'estero”. In Italia, secondo la stessa ricerca, rimarrebbe solo il 14 % della liquidità totale delle compagini sociali considerate, visto che attraverso sistemi di *cash pooling* - i quali consentono di trasferire risorse all'interno del medesimo gruppo in modo semplice - l'84,7% andrebbe a confluire in paesi a fiscalità ridotta, tra i quali i Paesi Bassi, il Lussemburgo e l'Irlanda sono le principali destinazioni.