

Parere del Comitato europeo delle regioni — Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE

(2019/C 404/02)

| | |
|------------------------------|--|
| Relatore: | Christophe ROUILLON (FR/PSE), sindaco di Coullaines |
| Testi di riferimento: | Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio <i>Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE</i> del 15 gennaio 2019 COM(2019) 8 final |

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI,

1. concorda con la Commissione sul fatto che la globalizzazione, la digitalizzazione e lo sviluppo dell'economia dei servizi comportino un'evoluzione molto rapida della fiscalità;
2. ricorda di aver già incoraggiato la Commissione a utilizzare la clausola passerella per applicare la regola del voto a maggioranza qualificata, in particolare in materia fiscale ⁽¹⁾; e, a questo proposito, esprime soddisfazione per la risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sulla criminalità finanziaria, la frode fiscale e l'evasione fiscale (relazione della commissione TAX3), che invita la Commissione ad avvalersi, se necessario, della procedura di cui all'articolo 116 del TFUE;
3. sottolinea che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, del TFUE, il mercato interno rientra nella competenza concorrente dell'UE e degli Stati membri e che l'articolo 113 del TFUE prevede meccanismi che consentono l'armonizzazione tra gli Stati membri delle legislazioni in materia di politiche fiscali al fine di garantire il funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza. Ritiene che la proposta di introduzione del voto a maggioranza qualificata su questa base che, in linea con l'impegno della Commissione, non dovrebbe interferire con le prerogative degli Stati membri riguardo alla determinazione delle aliquote delle imposte dirette sulle persone o sulle società, dovrebbe andare di pari passo con un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali e regionali, dato che vi sono regioni con competenze legislative in materia di politica fiscale;
4. constata che la proposta della Commissione in esame non prevede l'attribuzione di nuove competenze all'Unione europea. La Commissione non propone neppure di interferire con le prerogative degli Stati membri riguardo alla determinazione delle aliquote delle imposte dirette sulle persone o sulle società;
5. ricorda che la cooperazione rafforzata (articoli da 326 a 334 del TFUE) può essere applicata alle questioni fiscali e consente ad almeno nove Stati membri di concordare una legislazione comune, come è avvenuto nel caso del progetto relativo all'imposta sulle transazioni finanziarie. Ritiene, tuttavia, che la cooperazione rafforzata debba essere solo un'opzione di ultima istanza, da percorrere solo dopo che si siano esaurite le possibilità previste nel quadro del normale funzionamento delle istituzioni, dato che il ricorso alle cooperazioni rafforzate rischia di provocare una frammentazione del mercato interno e che tale modo di procedere si basa su un approccio essenzialmente intergovernativo.
6. accoglie con favore il fatto che, nel suo attuale mandato, la Commissione abbia presentato 26 proposte legislative intese a rafforzare la lotta contro la criminalità finanziaria e la pianificazione fiscale aggressiva ⁽²⁾, nonché ad aumentare l'efficacia della riscossione e dell'equità fiscali; e sottolinea che in seno al Consiglio sono stati compiuti alcuni progressi riguardo alle principali iniziative in materia di riforma della fiscalità delle imprese, iniziative, però, che ancora non sono state tutte finalizzate;
7. osserva inoltre che le iniziative diverse da quelle in materia di evasione o elusione fiscale, tra cui le proposte di imposta sulle transazioni finanziarie presentate già dal 2011 e di tassazione dei servizi digitali, alle quali il CdR aveva assicurato il suo sostegno, sono state bloccate in seno al Consiglio da una minoranza di Stati membri;

⁽¹⁾ Cfr. il punto 6 della risoluzione, del 6 febbraio 2019, sul programma di lavoro della Commissione europea per il 2019 (RESOL-VI/33).

⁽²⁾ Secondo la definizione della Commissione, la pianificazione fiscale aggressiva consiste nel «trarre vantaggio dagli aspetti tecnici di un sistema fiscale o dalle asimmetrie fra due o più sistemi fiscali al fine di ridurre il debito d'imposta»
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_71_atp_.pdf.

Fiscalità e democrazia europee

8. ricorda il legame intrinseco tra fiscalità e democrazia, dal momento che la storia delle democrazie liberali è strettamente legata alla ricerca dell'assenso dei contribuenti a sottoporre le risorse e le spese fiscali al controllo democratico, come sintetizzato nell'adagio «nessuna tassazione senza rappresentanza»;

9. sottolinea che, secondo un recente sondaggio Eurobarometro ⁽³⁾, la lotta contro le pratiche fiscali abusive rappresenta, per tre quarti degli intervistati, un ambito di azione prioritario dell'UE; ritiene pertanto che la Commissione abbia scelto il momento opportuno per pubblicare la sua proposta al fine di alimentare il dibattito democratico in vista delle elezioni europee; ritiene, inoltre, che l'Unione europea sarà in grado di respingere più efficacemente il populismo antieuropeo se la politica fiscale europea verrà gestita in maniera più trasparente e democratica («riprendendone il controllo»);

10. osserva che, nell'Unione europea, l'evasione fiscale da parte delle società multinazionali continua a costituire un problema, e reputa che occorra intensificare le indagini individuali, considerato che le irregolarità commesse da una singola entità non definiscono il comportamento collettivo;

Costo dell'unanimità in materia fiscale

11. sottolinea che, all'interno di uno stesso quadro economico, è necessario trovare un equilibrio tra la regolamentazione della concorrenza fiscale tra gli Stati membri, e talvolta al loro interno, e la necessità di evitare che la sovranità fiscale nazionale di uno Stato membro interferisca con la sovranità fiscale di un altro Stato membro, ad esempio a causa della mancanza di una definizione di adeguata differenza massima tra le rispettive aliquote d'imposta o dell'esistenza di modelli fiscali aggressivi. Le decisioni di uno Stato membro in materia di fiscalità possono in effetti incidere in misura significativa sulle entrate fiscali degli altri e sul margine di manovra di questi ultimi nel compiere le rispettive scelte politiche. D'altro canto, la sovranità fiscale nazionale risulta limitata via via che la base imponibile diventa più mobile. Per tale motivo il CdR ritiene che sarebbe preferibile porre l'accento sul concetto di sovranità fiscale condivisa a livello europeo;

12. osserva che, parallelamente ai progressi dell'integrazione europea e alla rapida e significativa trasformazione dell'economia, si è venuto a creare uno squilibrio in termini di integrazione, considerato che i capitali e i servizi circolano liberamente nell'UE mentre gli Stati membri stabiliscono le proprie norme fiscali in modo indipendente. In effetti, in un contesto in cui lo sviluppo del mercato interno era principalmente limitato agli scambi di merci, gli effetti transfrontalieri della fiscalità erano assai più limitati di oggi, quando le imprese dipendono in larga misura dalle attività immateriali, dai dati e dall'automazione, il cui valore aggiunto è difficile da quantificare;

13. sottolinea che è indispensabile compiere sforzi comuni a livello europeo e nazionale per difendere i bilanci dell'UE e degli Stati membri dalle perdite dovute alle frodi fiscali e alle imposte non versate; osserva che solo entrate fiscali riscosse interamente ed efficacemente consentono agli Stati e agli enti locali e regionali, e indirettamente all'Unione europea, di fornire, tra l'altro, servizi pubblici di qualità ed efficienti in termini di costi, in particolare in materia di istruzione, sanità e alloggi a prezzi accessibili, nonché in materia di sicurezza e lotta alla criminalità, e di finanziare la lotta contro i cambiamenti climatici, la promozione della parità di genere, i trasporti pubblici e le infrastrutture essenziali al fine di progredire verso l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Ciò potrebbe portare a un'eventuale riduzione dell'onere fiscale complessivo per i cittadini e le imprese europei;

14. ritiene che l'unanimità in materia di fiscalità abbia altresì ostacolato l'attuazione di altre realizzazioni dell'UE, segnatamente per quanto riguarda il quadro per il clima e l'energia 2030, compresa la revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia volta a integrare le emissioni di CO₂ nell'aliquota dell'imposta sul carburante, l'economia circolare e la riforma del sistema delle risorse proprie;

15. osserva che, secondo un recente studio, le numerose strategie di elusione delle imprese hanno causato nell'UE perdite di gettito stimate (se si considerano solo le mancate entrate fiscali dovute al trasferimento degli utili delle imprese) tra i 50 e i 70 miliardi di euro, pari ad almeno il 17 % delle imposte sul reddito delle società riscosse nel 2013, e (se vi si include anche la stima delle perdite dovute agli accordi fiscali personalizzati per le grandi imprese multinazionali) tra i 160 e i 190 miliardi di euro;

16. ricorda che anche gli enti locali e regionali sono vittime dell'elusione fiscale, dal momento che le imposte locali o regionali sono riscosse in funzione della base imponibile nazionale e che, nella maggior parte degli Stati membri, tali enti ricevono una parte del gettito derivante dalla tassazione nazionale delle imprese;

⁽³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>.

17. sottolinea che le norme dell'UE in materia di IVA risalgono al 1993, mentre avrebbero dovuto essere transitorie. Il requisito dell'unanimità ha reso impossibile qualsiasi riforma sostanziale nonostante gli sviluppi tecnologici e i cambiamenti del mercato. In molti casi, gli Stati membri applicano ancora norme differenti per le operazioni nazionali e transfrontaliere. Il CdR sottolinea che si tratta di un grave ostacolo al completamento del mercato unico, che comporta procedure costose per le sempre più numerose imprese europee che operano a livello transfrontaliero. La semplificazione e la modernizzazione delle norme sull'IVA nell'UE ridurrebbero gli oneri amministrativi per le imprese transfrontaliere, generando un risparmio globale per le imprese pari a 15 miliardi di euro all'anno. La situazione attuale è particolarmente penalizzante per le PMI, che non dispongono di risorse finanziarie e umane adeguate per far fronte alle complessità giuridiche della normativa fiscale;

18. ritiene che l'abolizione del requisito dell'unanimità in materia fiscale consentirebbe all'Unione europea di non limitarsi a difendere la posizione del «minimo comune denominatore europeo», ma di adottare una posizione più ambiziosa, nel partecipare alle riflessioni internazionali sulla fiscalità, in particolare nel quadro dei lavori dell'OCSE in materia di tassazione digitale e trasferimento degli utili (BEPS);

Per quanto riguarda la tabella di marcia

19. sostiene il principio di un approccio per tappe successive proposto dalla Commissione e ritiene che tale approccio dovrebbe essere accompagnato nel quadro del semestre europeo e permettere di affrontare in particolare la questione dei regimi di pianificazione fiscale aggressiva;

20. auspica che, come prima tappa, sia introdotto il voto a maggioranza qualificata per le iniziative che non hanno un impatto diretto sui diritti, le basi imponibili o le aliquote fiscali degli Stati membri, ma sono necessarie per migliorare la cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca tra gli Stati membri nella lotta contro la frode e l'evasione fiscale. Il CdR auspica inoltre che questa prima tappa includa altresì le iniziative volte a facilitare il rispetto degli obblighi fiscali da parte delle imprese dell'UE;

21. si chiede per quale motivo la Commissione proponga di utilizzare la clausola passerella specifica prevista, in materia di ambiente, dall'articolo 192, paragrafo 2, del TFUE soltanto in una seconda tappa, quando invece la fiscalità è un elemento essenziale dell'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile da parte dell'UE; e suggerisce pertanto che il ricorso alla clausola passerella per la fiscalità ambientale sia proposto dalla Commissione europea fin dalla prima tappa. In particolare, sarebbe urgente introdurre un approccio europeo coordinato in materia di tassazione del settore dell'aviazione, che attualmente non è soggetto ad alcun regime fiscale europeo, ad esempio per quanto riguarda l'imposizione dell'IVA sui biglietti aerei o la tassazione del cherosene.

Bruxelles, 26 giugno 2019

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni
Karl-Heinz LAMBERTZ