

Politica fiscale UE: l'Europa verso il voto a maggioranza qualificata

Antonella Della Rovere - Francesca Pecorari - Valente Associati GEB Partners/Crowe Valente

Superare la regola dell'unanimità nel processo decisionale in alcuni settori della politica fiscale dell'UE a favore del voto a maggioranza qualificata: è l'invito della Commissione UE agli Stati membri e al Parlamento europeo. Il passaggio al voto a maggioranza qualificata consentirebbe di attuare proposte rimaste bloccate per anni e di evitare gli ingenti costi connessi ai ritardi. Ad esempio, l'approvazione della proposta di direttiva che introduce misure per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo potrebbe ridurre l'evasione fiscale; la proposta per una base imponibile comune consolidata consentirebbe di accrescere gli investimenti all'interno dell'Unione europea; la proposta che prevede un'imposta sulle transazioni finanziarie determinerebbe 57 miliardi di entrate annue; 5 miliardi di gettito potrebbero, invece, arrivare dall'introduzione dell'imposta sui servizi digitali.

La Commissione europea ha pubblicato una comunicazione con la quale delinea la necessità di riformare il **processo decisionale europeo** attraverso il passaggio dalla regola dell'unanimità al voto a maggioranza qualificata al fine di renderlo più efficiente e rapido.

Leggi anche [Politica fiscale UE: al via il dibattito sulla fine dell'unanimità per votare i provvedimenti](#)

La modifica sarebbe possibile avvalendosi delle cd. clausole passerelle contenute negli articoli 48, par. 7 del TUE e 192, par. 2 TFUE senza la necessità di modificare i Trattati europei.

Dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata

Con la comunicazione del 15 gennaio 2019 COM(2019) 8 final "Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy", la Commissione europea invita gli Stati membri UE, il Parlamento europeo e tutte le parti interessate a superare la regola dell'unanimità nel processo decisionale in alcuni settori della **politica fiscale dell'UE** a favore del voto a maggioranza qualificata.

Il vigente sistema europeo si caratterizza per la necessità del **voto all'unanimità** per i seguenti settori: la **fiscalità**, la **sicurezza sociale** o la protezione sociale, l'adesione di nuovi Paesi all'UE, la cooperazione operativa di polizia e la politica estera e di sicurezza comune, sebbene i Trattati europei (TUE e TFUE) prevedano la possibilità di ricorrere a forme più flessibili di processo decisionale.

Per quanto riguarda le decisioni in materia di politica estera e di sicurezza comune, l'art. 31, par. 2 del TUE prevede la possibilità di passare dall'attuale regola generale dell'unanimità al voto a maggioranza qualificata.

In particolare, la cd. "**clausola passerella**" di cui al par. 2 dell'art. 31 TUE attribuisce al Consiglio europeo il potere di estendere il voto a maggioranza qualificata nelle questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, se gli Stati membri decidono all'unanimità in tal senso.

Con l'obiettivo di rafforzare la posizione dell'Unione Europea nel più ampio contesto internazionale la Commissione UE, nella comunicazione del 15 gennaio 2019, evidenzia la **necessità** che gli Stati membri si dotino degli **strumenti necessari** che consentano di

rendere **più efficiente il processo decisionale** su questioni di importanza strategica con particolare riguardo alla politica fiscale condivisa dell'UE.

Secondo la Commissione il passaggio dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata consentirebbe all'Unione Europea, da un lato, di **attuare proposte rimaste bloccate per anni** con l'obiettivo di rafforzare la crescita, la competitività e l'equità fiscale nel mercato unico e, dall'altro lato, di **evitare gli ingenti costi connessi a ritardi nell'attuazione delle proposte europee più rilevanti**.

Ad esempio, l'approvazione della proposta di direttiva che modifica la direttiva n. 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di misure per il funzionamento del **sistema dell'IVA definitivo** potrebbe ridurre l'evasione fiscale; la proposta per una **base imponibile comune consolidata** consentirebbe di accrescere gli investimenti all'interno dell'Unione Europea; la proposta della Commissione europea del 2011 volta a introdurre un'**imposta sulle transazioni finanziarie** determinerebbe 57 miliardi di entrate annue mentre l'introduzione dell'**imposta sui servizi digitali** proposta nella comunicazione COM(2018) 148 final garantirebbe un gettito annuale di 5 miliardi nell'Unione Europea.

La Commissione UE evidenzia che la riforma del processo decisionale non andrebbe in alcun modo a ridurre le competenze dell'Unione Europea nel settore fiscale né quella degli Stati membri di stabilire le aliquote di imposta, consentendo invece a questi ultimi di esercitare la sovranità già condivisa per fronteggiare in tempi più rapidi e con maggiore efficienza le sfide comuni.

Il voto a maggioranza qualificata nel settore fiscale non determinerebbe neanche modifiche ai Trattati UE i quali contengono le cd. "**clausole passerelle**" di cui agli articoli 48, par. 7 TUE e 192, par. 2 TFUE.

Nello specifico, mentre l'art. 48, par. 7 TUE contiene una clausola passerella cd. **generale** che consente di adottare la maggioranza qualificata e la procedura legislativa ordinaria in talune circostanze, il par. 2 dell'art. 192 TFUE prevede una clausola passerella cd. **specificata** per l'adozione di disposizioni che incidono sull'ambiente attualmente sottoposte al voto all'unanimità e per quelle aventi principalmente natura fiscale.

Il passaggio in quattro fasi

Secondo la Commissione si potrebbe giungere gradualmente ad un sistema decisionale fondato sul voto a maggioranza qualificata attraverso quattro distinte fasi:

- nella **fase 1** gli Stati membri ricorrerebbero al voto a maggioranza qualificata per l'adozione di misure che migliorano la cooperazione amministrativa e la reciproca assistenza tra gli Stati membri nella lotta all'evasione e alla frode fiscale e favoriscono lo svolgimento dell'esercizio di impresa nell'Unione Europea. Tali misure sono generalmente accolte con favore da tutti gli Stati membri, tuttavia possono essere bloccate per ragioni non inerenti alle questioni in esame;
- nella **fase 2** si introdurrebbe il voto a maggioranza qualificata in quanto utile strumento per adottare misure nella lotta ai cambiamenti climatici, alla protezione dell'ambiente o al miglioramento della salute pubblica;
- nella **fase 3** il voto a maggioranza qualificata riguarderebbe i settori della fiscalità già armonizzati, come il settore IVA e quello delle accise. Un processo decisionale più rapido in questi campi consentirebbe agli Stati membri di adeguarsi agli sviluppi tecnologici e ai cambiamenti del mercato più recenti;
- la **fase 4** permetterebbe di adottare il voto a maggioranza qualificata per le proposte europee più significative, quali la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) e quella relativa alla **tassazione dell'economia digitale**, con l'obiettivo di assicurare un'imposizione equa e competitiva nell'Unione Europea. In particolare, la Commissione evidenzia come la proposta per una base imponibile comune consolidata, lanciata per la prima volta nel 2011, poi nuovamente presentata dalla Commissione nel 2016 proceda molto lentamente a causa dell'unanimità.

La Commissione invita gli Stati membri a prendere una decisione che consenta di attuare in tempi rapidi le fasi 1 e 2, mentre l'elaborazione delle fasi 3 e 4 dovrebbero avvenire **entro la fine del 2025**.

L'unanimità è un "costo politico reale"

Quanto presentato nella comunicazione in esame era già stato evidenziato nel discorso sullo stato dell'Unione Europea tenuto dal Presidente della Commissione europea **Juncker** dinanzi al Parlamento europeo il 12 settembre 2018.

In tale occasione il Presidente ha ribadito l'importanza di introdurre il voto a maggioranza qualificata in settori specifici (quali, ad esempio, diritti umani, missioni civili) e nelle questioni attinenti alla fiscalità.

Anche nella comunicazione del 12 settembre 2018 COM(2018) 647 final "Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE" la Commissione europea riconosce come la regola dell'unanimità rallenti i progressi e, in alcuni casi, impedisca all'Unione Europea di adeguarsi ai costanti cambiamenti in atto.

In tale prospettiva, il voto a maggioranza qualificata, fondato sulla cultura del **compromesso**, consentirebbe agli Stati membri di raggiungere risultati concreti attraverso un sistema decisionale flessibile, efficiente e rapido.

La regola dell'unanimità viene definita come "un **costo politico reale** per l'Unione e i suoi Stati membri" in quanto essa impedisce all'Unione Europea di sfruttare le sue potenzialità e di:

- intervenire a livello globale sulla base di posizioni solide e coerenti;
- reagire con rapidità ed efficacia alle sfide urgenti, sia nel caso in cui si intenda adottare una nuova posizione che quando si deve attuare una strategia concordata;
- proteggere gli Stati membri dalla pressione esercitata da Paesi terzi che cercano di dividere l'UE.

In particolare, con la regola della maggioranza qualificata si intende favorire una più agevole formazione di consensi per il conseguimento di **soluzioni comuni** che siano **effettivamente condivise** dagli Stati membri UE.