dossier europei

XVII legislatura

Audizione del Commissario europeo per gli affari economici e finanziari, fiscalità e dogane, Pierre Moscovici, sulle priorità economiche e fiscali dell'Unione europea per il 2017

febbraio 2017
n. 55

Servizio studi del Senato
Servizio del bilancio del Senato

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO STUDI
Tel. 066706-2451
studi1@senato.it

SERVIZIO DEL BILANCIO
Tel. 066706-5790
sbilanciocu@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

Audizione del Commissario europeo per gli affari economici e finanziari, fiscalità e dogane, Pierre Moscovici, sulle priorità economiche e fiscali dell'Unione europea per il 2017

febbraio 2017
n. 55

a cura di: F. Lambiase
hanno collaborato: L. Lo Prato e L. Briasco

I N D I C E

CONTENUTO DEL DOSSIER 7

PARTE I - *GOVERNANCE* EUROPEA: PREVISIONI ECONOMICHE E PROCEDURE 9

1. Le previsioni economiche di inverno della Commissione europea 9

2. Il pacchetto di inverno del semestre europeo: analisi paesi UE e Italia 15

I contenuti e le principali conclusioni 15

La lettera della Commissione al Governo del 17 gennaio scorso 18

Le risposte del Governo alla Commissione del 1° e del 7 febbraio 2017 18

La dinamica del debito e i "fattori rilevanti": la posizione del Governo italiano 19

3. La relazione sul debito 23

4. L'implementazione del Fiscal Compact da parte degli Stati firmatari: valutazioni della Commissione 29

PARTE II - FISCALITÀ 33

1. Introduzione 33

2. CCTB e CCCTB 34

3. Lista UE dei paesi terzi a fiscalità non cooperativa 37

4. Elusione dell'imposta sulle società — Disallineamenti da ibridi 39

5. Un regime di IVA definitivo per l'Unione europea 39

CONTENUTO DEL DOSSIER

In vista dell'**audizione** del Commissario europeo per gli affari economici e finanziari, fiscalità e dogane, Pierre **Moscovici**, sulle **priorità economiche e fiscali dell'Unione europea per il 2017** il presente dossier analizza i principali contenuti della "fase invernale" della governance economica europea (parte I) e i più importanti sviluppi in materia di politiche fiscali dell'Unione europea (parte II).

La **parte I** descrive i contenuti delle cd. **"previsioni di inverno"** e del **"pacchetto di inverno del Semestre europeo"**, soffermandosi sui profili che riguardano più da vicino l'Italia. In tal senso, vengono analizzati in dettaglio i contenuti del **dialogo** intercorso, negli ultimi mesi, tra **Commissione UE e Governo** italiano (scambio di lettere, il **"Rapporto sui fattori rilevanti" che influenzano la dinamica del debito** pubblico italiano e da ultimo la **Relazione a norma dell'art. 126, par. 3** del TFUE).

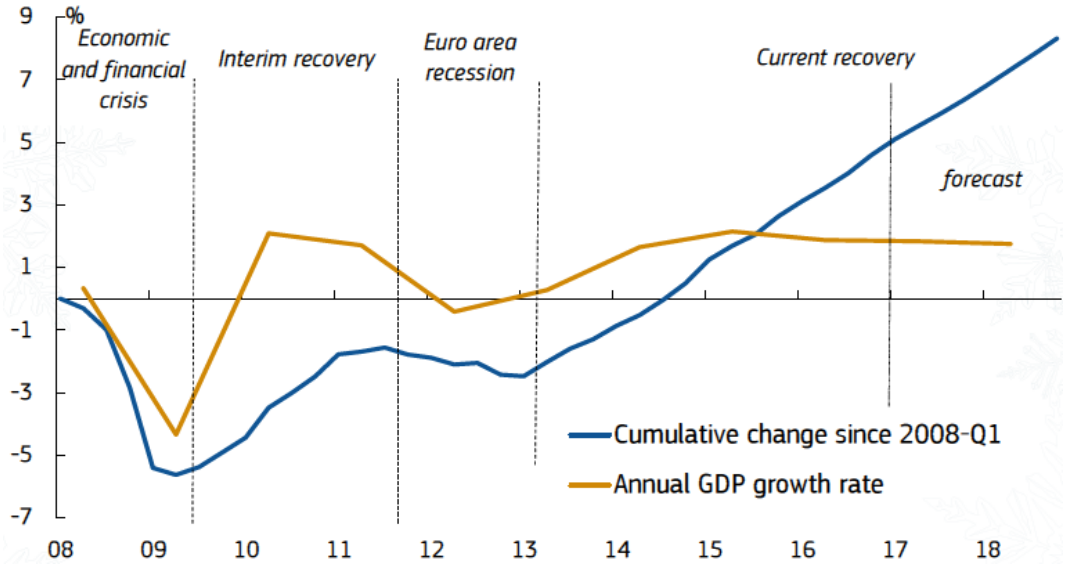
La **parte II**, dopo un **inquadramento generale** sulle **politiche fiscali** dell'Ue, si sofferma sui seguenti temi: l'introduzione di una **base imponibile comune per l'imposta sulle società** (CCTB e CCCTB); l'elaborazione di una **lista dei paesi terzi a fiscalità non cooperativa**; la proposta di direttiva in materia di **disallineamenti da ibrid**i; l'individuazione di un **regime IVA definitivo** per l'Unione europea.

PARTE I - *GOVERNANCE* EUROPEA: PREVISIONI ECONOMICHE E PROCEDURE

1. Le previsioni economiche di inverno della Commissione europea

La Commissione europea ha pubblicato il 13 febbraio u.s. le previsioni di inverno. Per la prima volta in quasi dieci anni, viene stimato che **tutte le economie dell'UE** possano presentare **tassi di crescita positivi** lungo tutto l'orizzonte di previsione **2016-2018** e, in particolare, le economie dell'area euro e dell'UE dovrebbero crescere rispettivamente dell'1,7%, 1,6% e 1,8%, e dell'1,9%, 1,8% e 1,8%. Si tratta di stime di crescita **superiori** a quelle dell'**economia giapponese** (0,9%, 1,0% e 0,5%) e che **per il 2016** risultano di poco superiori anche a quelle degli **USA** (1,6%). Nel **biennio 2017-18 l'economia statunitense** dovrebbe **crescere a ritmi più sostenuti** (2,3% e 2,2%) sopravanzando i dati medi europei.

Figura 1 - Pil UE: tasso di crescita annuale e variazione cumulata (2008-2018)



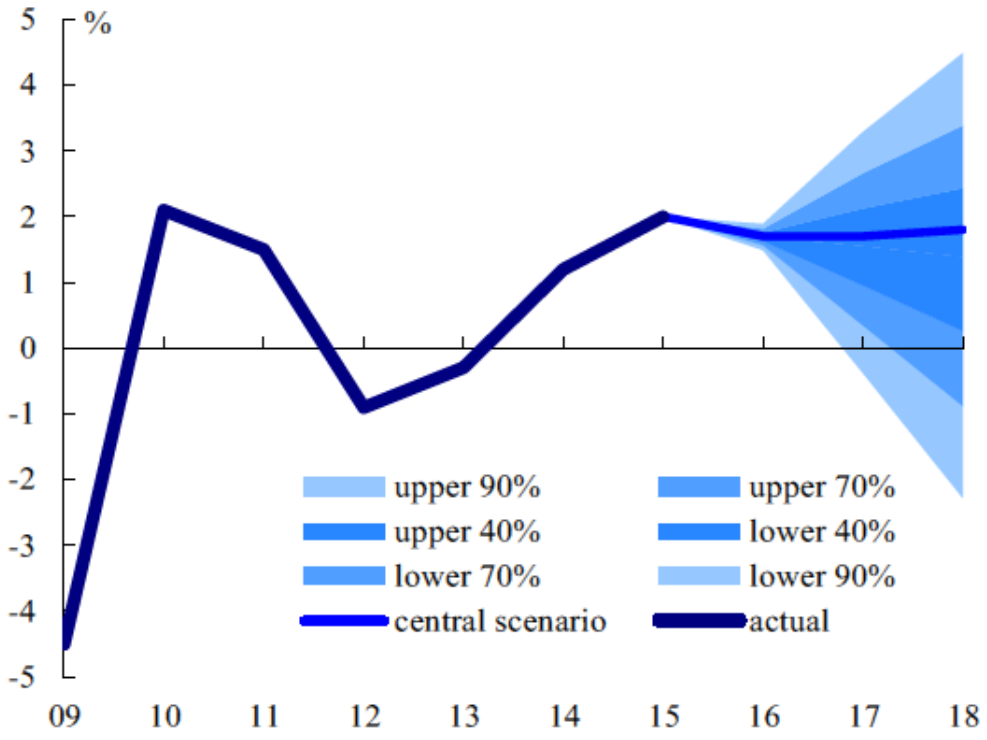
In **sintesi**, guardando ai dati degli ultimi anni si evidenzia come l'intera zona euro stia crescendo da 15 trimestri consecutivi (cfr. Figura 1) e tale crescita sia guidata dai consumi privati, di contro gli investimenti crescono in maniera modesta. Il mercato del lavoro mostra una crescita dell'occupazione sostenuta e una riduzione della disoccupazione, anche se questa si mantiene sopra i livelli pre-crisi.

L'entusiasmo della Commissione per le **capacità di resilienza**[1] e le **prospettive dell'economia europea** è però smorzato dai fattori di rischio che pesano

[1] Capacità di tenuta alla crisi.

negativamente sulle stime. Il quadro è offuscato, infatti, da un **elevato grado di incertezza** circa: la politica di bilancio, commerciale, di difesa ed estera degli **Stati Uniti** che potrebbe presentare sorprese sia nel breve (con effetti potenzialmente più espansivi del previsto) che nel medio periodo (dove invece a pesare negativamente sarebbe il mix di protezionismo, tagli alla spesa e riforma fiscale); le **tornate elettorali** dei paesi europei nel **2017**; l'impatto della **Brexit** anche in relazione all'andamento dei negoziati *ex* articolo 50; le divergenze nella **politica monetaria** delle principali banche centrali; l'andamento delle **economie emergenti**; le conseguenze di livelli di debito elevati e in aumento in **Cina**; le prospettive del **settore bancario**; le tensioni **geopolitiche** cui è associata anche una forte **pressione migratoria**. Complessivamente nelle valutazioni peseranno di più i rischi di revisione al ribasso come evidenziato dalla Figura 2 (il cono degli intervalli di confidenza è più ampio rispetto al passato e particolarmente asimmetrico, cfr zona a maggiore probabilità, parte più scura).

Figura 2 - Area euro: tasso di crescita del Pil



Fonte: Commissione, Previsioni economiche di inverno 2017

Tabella 1 - Previsioni di inverno: Pil reale, inflazione, tasso di disoccupazione, indebitamento netto (2016-2018)

	PIL reale			Inflazione			Tasso di disoccupazione			Indebitamento netto		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Belgio	1,2	1,4	1,6	1,8	2,0	1,8	8,0	7,8	7,6	-2,9	-2,2	-2,3
Germania	1,9	1,6	1,8	0,4	1,9	1,5	4,1	4,1	4,1	0,6	0,4	0,4
Estonia	1,1	2,2	2,6	0,8	2,8	2,8	6,9	7,9	8,7	0,1	-0,5	-0,2
Irlanda	4,3	3,4	3,3	-0,2	0,9	1,0	8,0	7,0	6,7	-0,9	-0,6	-0,6
Grecia	0,3	2,7	3,1	0,0	1,3	1,0	23,4	22,0	20,3	-1,1	-1,1	0,7
Spagna	3,2	2,3	2,1	-0,3	1,9	1,7	19,6	17,7	16,0	-4,7	-3,5	-2,9
Francia	1,2	1,4	1,7	0,3	1,5	1,3	10,0	9,9	9,6	-3,3	-2,9	-3,1
Italia	0,9	0,9	1,1	-0,1	1,4	1,3	11,7	11,6	11,4	-2,3	-2,4	-2,6
Cipro	2,8	2,5	2,3	-1,2	1,2	1,1	13,3	12,0	11,0	0,0	-0,2	0,4
Lettonia	1,6	2,8	3,0	0,1	1,9	2,0	9,7	9,5	9,0	0,0	-1,0	-1,0
Lituania	2,2	2,9	2,8	0,7	2,1	1,9	8,0	7,5	7,1	-0,5	-0,7	-0,7
Lussemburgo	3,8	4,0	3,9	0,0	2,0	2,1	6,3	6,2	6,2	1,6	0,2	0,3
Malta	4,0	3,7	3,7	0,9	1,6	1,8	4,8	4,9	4,9	-0,7	-0,6	-0,6
Paesi Bassi	2,1	2,0	1,8	0,1	1,4	1,4	6,0	5,2	4,7	-0,1	0,2	0,3
Austria	1,5	1,6	1,6	1,0	1,8	1,6	6,0	6,1	6,2	-1,4	-1,2	-0,9
Portogallo	1,3	1,6	1,5	0,6	1,3	1,4	11,2	10,1	9,4	-2,3	-2,0	-2,2
Slovenia	2,5	3,0	3,0	-0,2	1,1	2,3	7,9	7,0	6,2	-2,0	-1,7	-1,4
Slovacchia	3,3	2,9	3,6	-0,5	0,9	1,4	9,7	9,0	7,9	-2,2	-1,4	-0,6
Finlandia	1,5	1,2	1,5	0,4	1,5	1,2	8,8	8,6	8,3	-2,2	-2,3	-1,8
Area Euro	**1,7**	**1,6**	**1,8**	**0,2**	**1,7**	**1,4**	**10,0**	**9,6**	**9,1**	**-1,7**	**-1,4**	**-1,4**
Bulgaria	3,3	2,9	2,8	-1,3	0,8	1,2	7,7	7,1	6,8	-0,4	-0,5	-0,3
Repubblica Ceca	2,4	2,6	2,7	0,6	2,0	1,8	4,0	3,9	3,8	0,3	0,1	0,2
Danimarca	1,0	1,5	1,8	0,0	1,4	1,6	6,2	5,9	5,7	-1,6	-1,6	-0,9
Croazia	2,8	3,1	2,5	-0,6	1,7	1,6	12,8	10,8	9,3	-1,8	-2,1	-1,8
Ungheria	1,9	3,5	3,2	0,4	2,2	3,1	5,2	4,8	4,5	-1,8	-2,4	-2,5
Polonia	2,8	3,2	3,1	-0,2	2,0	2,1	6,3	5,6	4,7	-2,3	-2,9	-3,0
Romania	4,9	4,4	3,7	-1,1	1,6	2,9	6,0	5,7	5,6	-2,8	-3,6	-3,9
Svezia	3,3	2,4	2,1	1,1	1,7	1,8	6,9	6,5	6,4	0,5	-0,2	0,2
Regno Unito	2,0	1,5	1,2	0,7	2,5	2,6	4,9	5,2	5,6	-3,4	-2,8	-2,5
EU	**1,9**	**1,8**	**1,8**	**0,3**	**1,8**	**1,7**	**8,5**	**8,1**	**7,8**	**-1,9**	**-1,7**	**-1,6**
USA	1,6	2,3	2,2	1,3	2,4	2,5	4,9	4,6	4,5	-4,8	-5,1	-5,7
Giappone	0,9	1,0	0,5	-0,1	0,4	0,6	3,1	3,1	3,0	-3,7	-4,0	-3,8
Cina	6,7	6,4	6,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mondo	**3,0**	**3,4**	**3,6**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Commissione europea, Previsioni economiche di inverno 2017

L'economia italiana

Nelle previsioni dei servizi tecnici della Commissione l'economia italiana crescerà dello **0,9%** nel **2016** e nel **2017** e dell'**1,1%** nel **2018**, da un lato sostenuta dai bassi tassi di interesse reali e dal rafforzamento della domanda estera e dall'altro frenata dalla debolezze strutturali. La Tabella 2 mette a confronto le stime di crescita del Pil dell'Italia (2016-2018).

Tabella 2 - Confronto stime PIL reale Italia (2016-2018)

	2016	2017	2018
Commissione europea (feb.)	**0,9**	**0,9**	**1,1**
Banca d'Italia (feb.)	0,9	0,9	1,1
FMI (gen.)	0,9	0,7	0,8
Consensus (gen.)	0,9	0,7	0,9
OCSE (nov.)	0,8	0,9	1,0
MEF DPB 2017 (ott.)	**0,8**	**1,0**	**1,2**

A causa del venir meno degli incentivi si prevede un minor dinamismo del mercato del lavoro, (**occupazione** +0,7% nel 2017 e +0,8% nel 2018). La crescita dei prezzi dell'energia comporterà un **aumento dell'inflazione**. Per quanto riguarda gli indicatori di finanza si assisterà a una stabilizzazione dei rapporti deficit/Pil e Debito/Pil.

Si segnala che la **stima preliminare del PIL** rilasciata il 14 febbraio dall'**Istat**, evidenzia come la variazione annua del PIL stimata sui dati trimestrali grezzi è stata pari a **+0,9%** (+1% il PIL corretto per gli effetti di calendario)[2], in linea con le previsioni di inverno e più alto di 0,1 p.p. di Pil rispetto al DPB dell'ottobre scorso (0,8%).

Dal 2000, il Pil italiano ha fatto registrare i seguenti valori: 3,7% (2000), 1,8% (2001), 0,2% (2002), 0,2% (2003), 1,6% (2004), 0,9% (2005), 2,0% (2006), 1,5% (2007), -1,1% (2008), -5,5% (2009), 1,7% (2010), +0,6% (2011), -2,8% (2012), -1,7% (2013), 0,1% (2014), 0,7% (2015).

In miglioramento nel **2016** le condizioni del **mercato del credito**. In prospettiva, la bassa profittabilità e il peso delle sofferenze continueranno a frenare la dinamica del credito.

[2] Più in dettaglio, si è registrato un aumento del valore aggiunto nei settori dell'industria e dei servizi e una diminuzione di quello del settore primario, dal lato della domanda, la componente nazionale (al lordo delle scorte) ha contribuito positivamente mentre è stato negativo il contributo della domanda estera netta. Il prossimo 1° marzo verranno diffusi dall'Istat i risultati dei conti nazionali annuali per il 2016, mentre i dati trimestrali coerenti con i nuovi dati annuali verranno comunicati il 3 marzo (cfr. Istat, Stima preliminare del Pil, IV trim 2016).

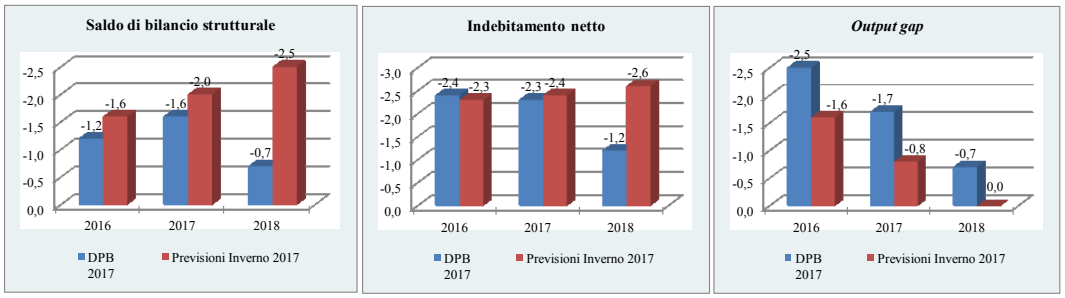
Per il **2017**, la politica monetaria espansiva e l'accelerazione della domanda mondiale dovrebbero sostenere il **Pil reale** dell'Italia portandolo allo **0,9%** (confermando le previsioni di autunno).
Nel **2018** il **Pil** dovrebbe far registrare una crescita dell'**1,1%** (in miglioramento di 0,1 p.p. rispetto alle previsioni di autunno e sempre 0,1 p.p. più bassa delle stime del Governo).
A detta della Commissione i principali **fattori di rischio** circa le previsioni di crescita sono **l'incertezza politica** e il **lento aggiustamento del settore bancario**, mentre la **domanda estera** potrebbe fornire uno **stimolo maggiore del previsto**.
Secondo i servizi della Commissione le riforme degli anni passati contribuiranno a sostenere **l'occupazione** nel 2017 e nel 2018, soprattutto in termini di ore lavorate. Tale dinamica sommata al previsto incremento dei tassi di partecipazione, si rifletterà in una sostanziale stabilità del tasso di **disoccupazione** che dovrebbe continuare a restare ampiamente sopra l'11%.
L'**indice armonizzato dei prezzi al consumo** dovrebbe portarsi all'**1,4%** nel **2017** (era pari a -0,1% nel 2016) per stabilizzarsi all'**1,3%** nel **2018**.
Per quanto riguarda le **finanze pubbliche**, la Commissione prevede che, principalmente per effetto del minor servizio del debito, il livello del **deficit/Pil** migliori di 0,3 punti percentuali passando dal 2,6% (2015) al **2,3% (2016),** la spesa corrente dovrebbe invece crescere in termini nominali dell'1.5%.
Nel **2017** il **deficit** dovrebbe **stabilizzarsi** portandosi al **2,4%**, 0,1 p.p. più alto rispetto alle stime del Governo (DPB 2017, 2,3%).
Nondimeno la **Commissione** ha affermato di **apprezzare l'impegno** del **Governo** (lettere del 1° e 7 febbraio e interventi in Senato del 2 e del 7 febbraio) ad adottare entro il mese di aprile **misure** di bilancio **per** complessivi **0,2 punti percentuali di Pil**, quindi in linea con le richieste formulate dalla Commissione nella lettera del 17 gennaio u.s. e, dunque, sul sentiero di costante e progressiva riduzione intrapreso a partire dal 2015 (cfr. più in dettaglio paragrafi successivi).
Per il **2018**, sotto uno scenario a politiche invariate, la Commissione prevede una crescita del rapporto **deficit/Pil al 2,6%,** a fronte di una stima del Governo nel DPB di ottobre dell' 1,2% (cfr. Tabella 3).
Infine il rapporto debito/Pil è previsto aumentare di 0,5 p.p. di Pil rispetto al 2015, portandosi al 132,8% nel 2016, per crescere ancora di altri 0,5 punti nel 2017, anno in cui l'indicatore, anche a causa della necessità di ricorrere a maggiori emissioni per 20 miliardi di euro da destinare alle misure di sostegno al settore bancario è stimato raggiungere un valore di picco del 133,3% per poi attestarsi al 133,2% nel 2018. In Tabella 3 e in Figura 3 si evidenziano le differenze tra le stime formulate dalla Commissione europea e quelle del Governo (DBP 2017) con riferimento ai principali indicatori di finanza pubblica.

Tabella 3 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici: confronto previsioni di inverno della Commissione e Documento programmatico di bilancio 2017 del Governo

	2016		2017		2018	
	DPB 2017	Previsioni Inverno 2017	DPB 2017	Previsioni Inverno 2017	DPB 2017	Previsioni Inverno 2017
Saldo di bilancio strutturale	-1,2	-1,6	-1,6	-2,0	-0,7	-2,5
Indebitamento netto	-2,4	-2,3	-2,3	-2,4	-1,2	-2,6
di cui avanzo primario	1,5	1,7	1,4	1,5	2,4	1,2
interessi passivi	4,0	3,9	3,7	3,9	3,6	3,8
Output gap	-2,5	-1,6	-1,7	-0,8	-0,7	0,0
Tasso di crescita del PIL	0,8	0,9	1,0	0,9	1,2	1,1
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,3	-0,3	0,2	0,1	0,2	0,3

Fonti: DPB 2017, tab. III.1-6; Previsioni economiche di inverno 2017, tab. II.12.1 e Allegato statistico

Figura 3 – Saldo di bilancio strutturale, Indebitamento netto e Output gap, confronto tra DPB 2017 e Previsioni di inverno 2017



2. Il pacchetto di inverno del semestre europeo: analisi paesi UE e Italia

I contenuti e le principali conclusioni

Lo scorso 22 febbraio la Commissione europea ha presentato il pacchetto di inverno del Semestre europeo, pubblicando:

- una Comunicazione sui principali risultati delle relazioni per paese e degli esami approfonditi[3];
- 27 Relazioni per paese[4] integrate dagli esami approfonditi per i 13 Stati membri indicati nella Relazione sul meccanismo di allerta dello scorso novembre;
- una Comunicazione sull'attuazione a livello nazionale del Fiscal compact accompagnata da una Relazione cui sono allegate le analisi relative a ciascun paese firmatario;
- una Relazione che esamina il rispetto, da parte dell'Italia, del criterio del debito a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato[5].

Le **relazioni per paese** restituiscono un quadro in cui i progressi compiuti sono incoraggianti per quanto riguarda il settore finanziario e la politica del mercato del lavoro. Sul fronte del risanamento delle finanze pubbliche, i bassi tassi di interesse hanno favorito i progressi in questo ambito. Per quanto riguarda il miglioramento del contesto imprenditoriale e nella promozione degli investimenti i progressi sono invece variegati. Più deludente invece la valutazione della Commissione nella sfera dell'apertura dei mercati dei prodotti e dei servizi e della lotta all'esclusione sociale.

Con riferimento alla **strategia Europa 2020** la Commissione europea osserva come la maggior parte degli Stati stia per conseguire gli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni, energie rinnovabili ed efficienza energetica, mentre per quanto riguarda l'istruzione, l'occupazione, la riduzione della povertà e la spesa in R&S serve ancora un impegno significativo.

---

[3] Le relazioni per paese passano in rassegna le sfide socio-economiche che gli Stati membri devono fronteggiare e sono uno strumento nell'ambito del Semestre europeo. Per i paesi per i quali, a novembre, la Relazione sul meccanismo di allerta ha riconosciuto la necessità di un esame approfondito, le predette relazioni integrano anche un'analisi volta a stabilire se, e in quale misura, i paesi presentano squilibri macroeconomici. Le relazioni costituiscono infine una base per rafforzare il dialogo, in vista degli appuntamenti primaverili del semestre europeo (presentazione dei programmi nazionali e preparazione delle raccomandazioni paese). In tale ottica si inserisce la scelta della Commissione di pubblicare anticipatamente le relazioni per paese, al fine di razionalizzare e rafforzare il semestre europeo.

[4] Ad eccezione della Grecia che, come noto, è oggetto di un programma di sostegno alla stabilità.

[5] Il pacchetto comprende inoltre una relazione e una proposta al Consiglio relativa all'imposizione di un'ammenda all'Austria per errata rappresentazione di dati statistici nel Land Salzburg.

In relazione ai **fondi UE** si registra un incremento nei tassi di assorbimento delle risorse e nel loro utilizzo da parte degli Stati. Sul fronte delle riforme la Commissione ricorda come, a richiesta, i Paesi possano ricevere un'assistenza tecnica dal servizio di sostegno alle riforme strutturali.

Passando rapidamente ai risultati dei cd. **"esami approfonditi"** avviati nel mese di novembre scorso e condotti per valutare la presenza e l'entità di squilibri macroeconomici[6] con riferimento a 13 Stati, si riporta quanto segue. L'Italia rientra tra i paesi (Bulgaria, Francia, Croazia, Portogallo e Cipro) che presentano squilibri economici eccessivi; altri sei paesi (Germania, Irlanda, Spagna, Paesi Bassi, Slovenia e Svezia) presentano invece squilibri economici; mentre la Finlandia non presenta squilibri ai sensi della procedura MIP. Con riferimento ai 12 paesi con squilibri la Commissione continuerà la propria attività di monitoraggio analizzando le misure adottate attraverso un dialogo rafforzato e relazioni periodiche. Considerate le carenze strutturali che emergono dall'esame condotto **per Cipro, Italia e Portogallo** la **Commissione aggiornerà** la propria **valutazione a maggio** alla luce dei rispettivi programmi nazionali di riforma (PNR).

Per questi tre paesi quindi la predisposizione dei PNR diventa un passaggio strategico importante anche nell'ottica di evitare di cadere nel braccio correttivo della sorveglianza macroeconomica (procedura per squilibri eccessivi per maggiori info cfr. par. 6.2, ED 3 del Servizio del bilancio). Per quanto riguarda l'Italia tra gli ambiti di riforma in cui vengono richiesti progressi: la concorrenza, la giustizia, la povertà e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Nella primavera 2016, la Commissione ha identificato **con riferimento all'Italia squilibri macroeconomici eccessivi** cui è seguito **l'esame approfondito** di cui si da conto di seguito.

L'elevato **debito pubblico** italiano rende il paese vulnerabile alla volatilità dei mercati finanziari e implica lo stanziamento di ingenti risorse per il servizio del debito, a danno di voci che stimolano maggiormente la crescita, quali l'istruzione, l'innovazione, le infrastrutture e la riduzione della pressione fiscale sui fattori di produzione.

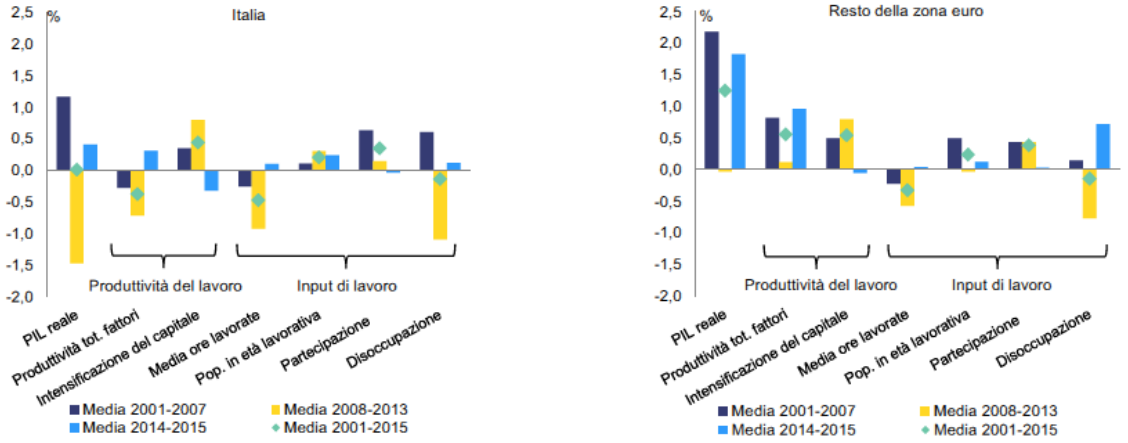
Un altro squilibrio è riferito alla scarsa **competitività** esterna imputabile, tra le altre, a una struttura produttiva ancora sbilanciata a favore di industrie a medio e basso contenuto tecnologico. Tutto questo in un contesto di scarsa attrattività del Paese e crescita debole della **produttività**.

La Commissione evidenzia poi squilibri relativi: ai problemi di aggiustamento connessi alla massiccia quantità di **crediti deteriorati** presenti nei bilanci delle banche; al livello ancora alto della disoccupazione e ad aumenti significativi dei tassi della disoccupazione di lunga durata e della disoccupazione giovanile.

[6] Per squilibrio macroeconomico si intende "ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione," mentre gli squilibri eccessivi sono "squilibri gravi, compresi quelli che mettono o potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria."

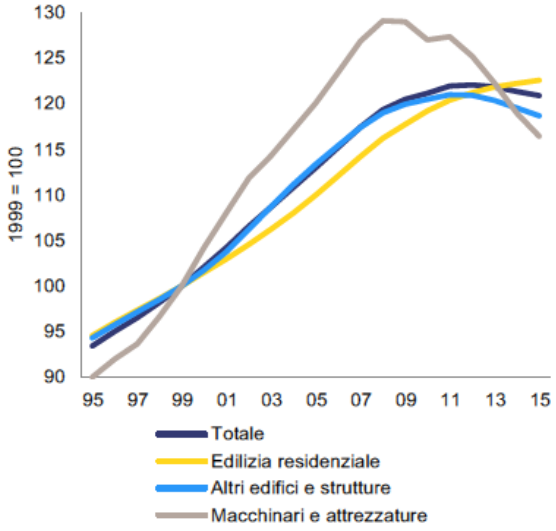
Ulteriori spunti di riflessione sono forniti in formato grafico nelle Figure 1, 2 e 3).

Figura 1 - Contabilità della crescita dell'Italia e del Resto della zona euro



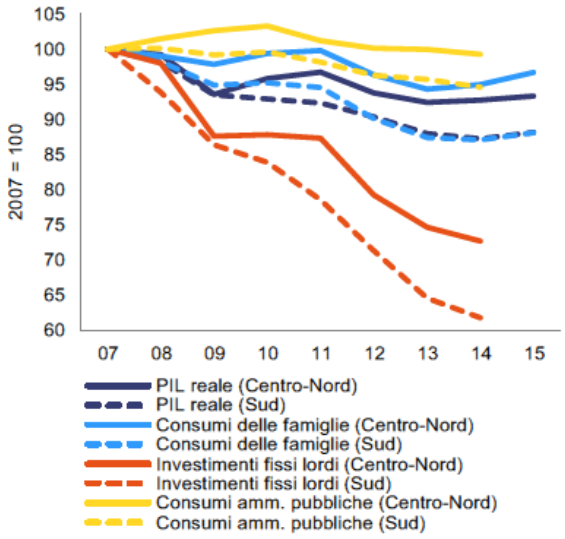
Fonte: Commissione europea, Relazione per paese relativa all'Italia 2017

Figura 2 - Stock netto di capitale



Fonte: Commissione europea, Relazione per paese relativa all'Italia 2017

Figura 3 - PIL reale e componenti della domanda interna a livello macro-regionale



Fonte: Commissione europea, Relazione per paese relativa all'Italia 2017

Inoltre è stata adottata una **comunicazione e una relazione** **sul recepimento del Patto di bilancio negli ordinamenti nazionali**[7] che evidenzia come tutti i

[7] Si ricorda in questa sede che il titolo III (relativo al Fiscal compact) è il fulcro del trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e

paesi firmatari, seppure con differenze motivate dall'impianto dell'accordo (basato su principi e requisiti generali), hanno integrato la sostanza del patto nei rispettivi ordinamenti.

La Commissione chiarisce come la scelta del Trattato intergovernativo è stata motivata dall'impossibilità di includere, in tempi rapidi, i principi e criteri in esso contenuti nell'ordinamento giuridico dell'UE, tuttavia, al fine di rafforzare la responsabilità e la legittimità democratiche dell'accordo, sono previste diverse fasi per l'integrazione del TSCG nel diritto dell'Unione europea.

La lettera della Commissione al Governo del 17 gennaio scorso

Nel novembre scorso la Commissione UE formulava, nel parere sul Documento programmatico di bilancio (DPB)[8], la richiesta al Governo italiano di prendere misure aggiuntive per il 2017 atteso che - sulla base delle sue previsioni, aggiornate all'autunno scorso – emergeva una deviazione "significativa" dal percorso di avvicinamento all'OMT. L'Eurogruppo del 5 dicembre, confermando tale valutazione, aveva anticipato di voler aggiornare al marzo 2017 il monitoraggio delle manovre correttive relativamente a quei paesi, come l'Italia, che presentavano un concreto rischio di "non conformità" con i parametri di indebitamento netto del Patto di stabilità e crescita per le annualità del triennio 2017/2019.

È noto che l'aggiustamento del disavanzo strutturale verso l'obiettivo di medio termine (OMT) si pone come fattore "rilevante" anche nella valutazione da parte della Commissione UE circa l'osservanza della regola sul debito della governance UE (cfr. infra).

Il 17 gennaio 2017 la Commissione, facendo seguito alle criticità rilevate alla fine del 2016, ha perciò richiesto l'adozione di misure correttive per il 2017, congiuntamente all'aggiornamento delle informazioni sui fattori "rilevanti" circa la prevista dinamica del debito, rispetto a quelle indicate nella Nota di aggiornamento del Def 2016, onde evitare il rischio di incorrere in una procedura per disavanzo eccessivo a causa del mancato rispetto della regola sul debito per il 2015. Nella lettera, la Commissione UE esplicitava l'esigenza di una correzione strutturale di almeno lo 0,2% del PIL, formulando la richiesta di un elenco dettagliato di misure specifiche previste a tal fine e un chiaro calendario circa la loro rapida adozione.

Le risposte del Governo alla Commissione del 1° e del 7 febbraio 2017

Il Ministro dell'Economia e delle finanze - con due lettere del 1° e del 7 febbraio 2017 - ha risposto ai rilievi e alle richieste formulate dalla Commissione UE nel gennaio scorso. Ulteriori elementi sono ricavabili dagli interventi del Ministro in Senato (2 e 7 febbraio scorso).

In particolare, il Ministro ha sottolineato che la dimensione dell'intervento correttivo, pari al 0,2% del PIL, e la sua composizione si articolerà per circa un quarto sul versante delle uscite (circa 0,85 miliardi) e per tre quarti dal lato delle

monetaria (TSCG) che vincola 22 Stati membri (Area euro più Bulgaria, Danimarca e Romania) ai principi della disciplina di bilancio rafforzata e della regola del pareggio di bilancio.

[8] Parere della Commissione europea del 16 novembre 2016 sull'ultimo DPB.

entrate di bilancio (2,55 miliardi). Dell'ammontare complessivo indicato sul versante dei risparmi di spesa, il 90% riguarderà i consumi intermedi e il restante 10% alcuni *tax benefits*, mentre, sul versante degli aumenti di entrate, circa un miliardo deriveranno da misure volte al contrasto dell'evasione fiscale, in particolare dalla proroga ed estensione dello *split payment*, e la rimanente parte sarà riconducibile ad aumenti di accise e di altre imposte indirette, con esclusione dell'IVA.

Il Ministro ha inoltre evidenziato nell'intervento in Parlamento che, per il conseguimento dei risparmi di spesa in questione, si tratterà perlopiù di tagli selettivi – non quindi di tipo "lineare" operati in proporzione delle spese aggredibili dei Ministeri – in sintonia con la più ampia strategia di *spending review* inserita in modo permanente nel ciclo di bilancio grazie alla recente riforma. Infine, il Ministro ha annunciato la creazione di un fondo per fronteggiare le conseguenze dei più recenti eventi sismici, specificando che l'impatto sui conti del 2017 probabilmente sarà superiore a 1 miliardo.

Circa i tempi di adozione delle misure, il Ministro ha poi reso noto che le stesse saranno prese al più tardi entro la fine del mese di aprile 2017, in coerenza con l'approvazione del prossimo Documento di economia e finanza 2017, segnalando la possibilità che alcuni interventi possano essere disposti anche prima di tale scadenza, con esclusione, di quelle misure di entrata che necessiteranno dell'approvazione preventiva della Commissione europea e del Consiglio della UE (in particolare, con riferimento alla proroga fino a dicembre 2020 del regime di *split payment* e all'estensione dello stesso a ulteriori enti e transazioni).

La dinamica del debito e i "fattori rilevanti": la posizione del Governo italiano

La lettera di risposta inviata il 1° febbraio alla Commissione UE si è accompagnata alla presentazione del **Documento sull'illustrazione dei "fattori rilevanti" in merito alla prevista dinamica del debito pubblico**. Si tratta di un documento di particolare interesse anche al fine di meglio comprendere le valutazioni della Commissioni contenute nella relazione a norma dell'art. 126, par. 3 (cfr. paragrafo 3 del presente dossier)

Nelle stime contenute nel Documento presentato dal Governo italiano in merito ai "fattori rilevanti" sulla dinamica attesa del debito pubblico per il 2017, la correzione prodotta dalla manovra richiesta dalla Commissione, insieme con l'aggiornamento delle stime di preconsuntivo del 2016, si dovrebbe accompagnare ad una evoluzione più favorevole del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, rispetto a quanto già indicato nel DPB dello scorso ottobre.

Infatti, tra i punti chiave del Rapporto sui fattori rilevanti per la dinamica del debito, viene evidenziato che nelle attese del Governo l'incidenza del debito sul PIL dovrebbe essersi sostanzialmente stabilizzata nel 2016, per poi attestarsi nell'anno in corso intorno al 132% del PIL (132,6% nel DPB), al netto degli

effetti di sostegno al sistema bancario. Ciò anche grazie alla discesa dell'indebitamento netto della PA che, dopo essere risultato pari al 2,6% del PIL nel 2015, è atteso in riduzione al 2,3%-2,4% nel 2016, cui segue una stima del 2,1% nel 2017, includendo gli effetti degli aggiustamenti richiesti dalla Commissione.

Nelle stime del Rapporto citato, la **stabilizzazione del debito sul prodotto del 2016** (nel DPB dello scorso ottobre era atteso un aumento dal 132,4% al 132,8%) dovrebbe derivare sia da un minore fabbisogno rispetto a quanto stimato in ottobre, sia da un migliore andamento del prodotto rispetto a quello contenuto nelle ultime previsioni. In proposito, il Governo ha peraltro sottolineato che le scelte circa la composizione dell'aggiustamento dei conti pubblici, anticipate in termini generali nella riposta data alla Commissione UE, saranno tali da minimizzare l'impatto negativo sulla crescita economica.

Il Rapporto reca, in sintesi, l'elencazione dei fattori ritenuti essenziali ai fini di una stima della prevista evoluzione del debito pubblico e delle circostanze che ne hanno influenzato e potranno, ancora, influenzarne l'andamento nei prossimi anni.

In tale senso, si segnala quanto segue.

Il **rapporto debito** pubblico lordo su **Pil** si è **quasi stabilizzato negli ultimi due anni**, nonostante le continue pressioni deflazionistiche. Il governo prevede che il debito scenderà dal 132,4% del PIL nel 2015 (e un livello di poco superiore nel 2016), a circa il 132% nel 2017 (al netto del supporto del sistema bancario), per attestarsi al 123,5% entro il 2020.

Sin dal 2012, il **saldo di bilancio in Italia ha rispettato la regola del deficit** grazie ad avanzi primari persistenti e alla diminuzione della spesa per interessi. È sceso dal 3,0% nel 2014 al 2,6% nel 2015 per giungere fino al 2,4% o meno nel 2016. Compresi gli effetti di aggiustamento di bilancio in corso di definizione, il disavanzo dovrebbe scendere al 2,1% del PIL quest'anno.

Per il 2017 il Governo afferma che sarà il Programma di Stabilità a tracciare un **percorso verso il pareggio di bilancio** per i **prossimi tre anni**, in base al quale **entro il 2018** la **regola** di riduzione del **debito** verrebbe **soddisfatta** sulla base dello scenario prospettico. Il previsto calo del rapporto debito/Pil si basa su una maggiore crescita del PIL nominale, associata a consistenti avanzi primari, proventi da privatizzazioni significativi e spesa per interessi ridotta.

Il rapporto contiene, inoltre, l'esposizione dei fattori rilevanti che, a parere del Governo, devono essere considerati al momento di valutare la conformità in Italia con il PSC. Il primo è la persistenza di **pressioni deflazionistiche**, con un tasso di inflazione in media del -0,1% nel 2016, e lievemente positivo negli ultimi mesi dell'anno. L'inflazione *core* è scesa a un minimo storico del 0,5%. In linea con la stabilità dei prezzi virtuale, la crescita nominale del PIL è stata debole, ostacolando una significativa riduzione del rapporto debito/Pil. Il calo dei rendimenti dei titoli ha supportato la stabilizzazione del debito, ma il costo del tasso di interesse implicito è diminuito solo gradualmente a causa di un'elevata *duration* del debito.

Guardando al futuro, in tutto il mondo la capacità in eccesso e le forti pressioni competitive stanno ancora gravando sui prezzi. I prezzi del petrolio e delle materie prime hanno recuperato terreno, ma la crescita nell'area dell'euro rimane bassa rispetto agli *standard* storici, per cui l'impatto del deprezzamento del cambio dell'euro è attenuato, e rischi protezionistici per le esportazioni europee sono incombenti. In definitiva, la crescita nominale sembra dunque destinata a rimanere bassa a breve e medio termine. Data questa prospettiva, il Governo ha giudicato opportuno mirare all'obiettivo di una riduzione del deficit graduale nel 2017, mentre l'obiettivo di consolidamento si presenta più veloce per il triennio 2018-2020.

Il secondo fattore chiave è che l'***output gap*** dell'economia italiana è stato grossolanamente sottovalutato. Nonostante un'acuta riduzione del prodotto rispetto al 2008, un tasso di disoccupazione del 11,6% e una sostanziale stabilità dei salari e dei prezzi, la Commissione stima che l'*output gap* si ridurrà a soli 0,8 p.p. del PIL nel 2017 e sarà pari a zero nel 2018.

Il rapporto presenta invece stime dell'*output gap* alternative basate sulla metodologia concordata, che suggeriscono che il divario permarrà vicino al 3% nel 2017 e, soprattutto, si chiuderà in modo più graduale rispetto a quanto suggerito dalla Commissione nel corso dei prossimi anni.

In terzo luogo, lo **sforzo di riforma** in Italia continuerà. L'effetto delle recenti riforme è stimato a 2,2 punti percentuali (p.p.) del PIL entro il 2020, in 3,4 p.p. nel 2025 e in 8,2 p.p. nel lungo periodo.

Altri fattori assai rilevanti da considerare per gli effetti che si rifletteranno sugli andamenti di finanza pubblica, sono quelli riconducibili al tracciato della disciplina di bilancio e l'impatto che produrranno le ondate immigratorie, già in corso da alcuni anni, nonché il rischio del verificarsi di eventi sismici, come quelli avvenuti di recente.

3. La relazione sul debito

Contestualmente alla presentazione dei documenti del Pacchetto d'inverno, lo scorso 22 febbraio, la Commissione europea ha presentato una relazione, elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3 del TFUE, sull'Italia, nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi (COM (2017) 106).

La suddetta procedura, stabilita dal citato articolo 126, è stata ulteriormente specificata dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, nonché dal regolamento (UE) n. 473/2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri della zona euro.

La procedura prevista dall'articolo 126 del TFUE statuisce che la Commissione esamini la conformità alla disciplina di bilancio sulla base di due criteri:

- Se **il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento del 3%**;
- **Se il rapporto debito/PIL superi il valore di riferimento del 60%,** a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento a un ritmo adeguato.

Il paragrafo 3 dell'articolo 126 prevede che, se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i predetti criteri, la Commissione prepari una relazione, che "tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro".

Ove la relazione, che costituisce la prima fase della procedura per i disavanzi eccessivi, dovesse constatare che i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri non sono rispettati, la Commissione può trasmettere un parere al Consiglio, cui spetta decidere, su raccomandazione della Commissione stessa, sull'esistenza di un disavanzo eccessivo, e adottare senza indebito ritardo **raccomandazioni allo Stato membro in questione "al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo"**. Come precisato dal paragrafo 9 del citato articolo 126, "qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessaria per correggere la situazione. In tal caso il Consiglio può chiedere allo Stato membro in questione di presentare relazioni secondo un calendario preciso, al fine di esaminare gli sforzi compiuti da detto Stato membro per rimediare alla situazione". Fintantoché ciò non avvenga, il Consiglio può decidere di rafforzare una o più delle seguenti misure:

- **Chiedere che lo Stato membro pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli**;
- **Invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione**;
- Richiedere che lo Stato membro in questione costituisca **un deposito infruttifero di importo adeguato** presso l'Unione fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia corretto.

Il 18 maggio 2016, la **Commissione** aveva pubblicato una prima relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3 del TFUE (COM (2016) 305), nella quale,

dopo aver valutato tutti i fattori significativi che a prima vista potessero giustificare la non conformità dell'Italia in termini di progressi verso l'osservanza della regola del debito, e in particolare: I. le condizioni economiche sfavorevoli, segnatamente i bassi tassi di inflazione, che avevano reso particolarmente difficile il rispetto della regola del debito; II. l'aspettativa che la conformità all'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine fosse sostanzialmente garantita e III. la prevista attuazione di ambiziose riforme strutturali orientate alla crescita in linea con gli impegni delle autorità, che avrebbero dovuto contribuire alla riduzione del debito a medio/lungo termine, **aveva deciso che la regola del debito dovesse considerarsi soddisfatta, e aveva annunciato la sua intenzione di "riesaminare la sua valutazione dei fattori pertinenti in una nuova relazione,** una volta che saranno disponibili ulteriori informazioni sulla credibilità e sull'adeguatezza della ripresa, da parte dell'Italia, del percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine per il 2017", in particolare nel documento programmatico di bilancio 2017 (DPB).

La relazione della Commissione si sofferma, in ordine di successione, sul criterio del disavanzo; sul criterio del debito; sui fattori significativi.
Per quanto concerne il **criterio del disavanzo**, viene evidenziato come l'Italia abbia realizzato tra il 2010 e il 2013 un consistente aggiustamento di bilancio, che ha consentito al Paese di uscire dalla procedura per i disavanzi eccessivi nel 2013, mantenendo il disavanzo nominale a un livello non superiore al 3% del PIL a partire dal 2012 e aumentando l'avanzo primario a oltre il 2% del PIL. "Tuttavia **l'orientamento della politica di bilancio si è allentato negli ultimi anni**, soprattutto con la riduzione del carico fiscale e l'utilizzo del margine di bilancio creato dalla minore spesa per interessi," che è andata costantemente diminuendo in rapporto al Pil (dal 5,2% del 2012 al 3,9% del 2016), con conseguente stabilizzazione del disavanzo nominale a circa il 2,5% del PIL.
L'allentamento dell'orientamento della politica di bilancio è stato parzialmente utilizzato per sostenere gli investimenti privati e agevolare l'adozione/attuazione delle riforme strutturali (ad esempio mediante incentivi fiscali) e, nel breve periodo, i rischi di rifinanziamento del debito sono attenuati **dalla liquidità fornita dalla BCE e dal miglioramento della posizione esterna dell'Italia**, che rende il paese meno dipendente dai flussi di capitali esteri.

Tabella 1 - Disavanzo e debito pubblico (% del PIL)

		2013	2014	2015	2016		2017	
					COM	DPB	COM	DPB
Criterio del disavanzo	Saldo delle pubbliche amministrazioni	-2,7	-3,0	-2,6	-2,3	-2,4	-2,4	-2,3
Criterio del debito	Debito pubblico lordo	129,0	131,9	132,3	132,8	132,8	133,3	132,6
	Divario rispetto al parametro per la riduzione del debito	n.p.	n.p.	n.p.	7,4	4,6	7,1	1,9
	Variazione del saldo strutturale	0,6	-0,2	0,2	-0,6	-0,6	-0,4	-0,5
	MLSA richiesto	1,0	1,4	3,4	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Fonte: servizi della Commissione, DPB 2017 dell'Italia e previsioni d'inverno 2017 della Commissione

Quanto al **criterio del debito**, dopo essere aumentato in media di circa cinque punti percentuali all'anno durante la recessione (2008-2013), il rapporto debito pubblico/PIL italiano ha continuato a crescere, ma a un ritmo più lento (in media 1,6 punti percentuali) nel periodo 2014-2015, e dovrebbe aggirarsi intorno al 133% del PIL nel triennio 2016-2018. Nel complesso, "**il debito pubblico elevato rimane un'importante fonte di vulnerabilità per l'economia italiana, ma il contesto caratterizzato da bassi tassi di interesse ha un forte effetto di attenuazione, sostenendo anche una graduale ripresa economica**. **D'altro canto, la riduzione del disavanzo primario, insieme alla modesta crescita del PIL reale e all'inflazione bassa, impedisce la riduzione dell'elevato rapporto debito/PIL**, e i proventi da privatizzazioni sono inferiori alle previsioni del Governo".

Tabella 2 - Dinamica del debito

	2013	2014	2015	2016		2017	
				COM	DPB	COM	DPB
Rapporto debito pubblico lordo/PIL	**129,0**	**131,9**	**132,3**	**132,8**	**132,8**	**133,3**	**132,6**
Variazione del rapporto (1 = 2+3+4)	**5,7**	**2,9**	**0,4**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**-0,2**
Contributi:							
• Saldo primario (2)	-2,1	-1,6	-1,5	-1,7	-1,6	-1,5	-1,4
• Effetto "valanga" (3)	5,5	3,3	2,4	-1,7	-1,6	1,5	1,1
di cui:							
spesa per interessi	4,8	4,6	4,2	3,9	4,0	3,9	3,7
crescita del PIL reale	2,2	-0,1	-1,0	-1,1	-1,0	-1,2	-1,3
inflazione (deflatore del PIL)	-1,5	-1,1	-0,8	-1,1	-1,4	-1,2	-1,3
• Aggiustamento stock/flussi (4)	2,3	1,1	-0,4	0,5	0,5	0,5	0,1
di cui:							
differenza tra cassa e competenza	1,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,4
accumulazione netta di attività finanziarie	1,2	1,1	-0,5	0,5	0,2	0,5	-0,2
di cui proventi da privatizzazione	-0,1	-0,2	-0,4	-0,1	-0,1	-0,2	-0,5
effetto di valuazione e residuo	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	-0,2

Fonte: servizi della Commissione europea, documento programmatico di bilancio 2016 dell'Italia (DPB) e previsioni d'inverno 2017 della Commissione

La Commissione passa poi in rassegna i cd. **"fattori significativi"**, inclusivi della posizione economica e di bilancio a medio termine dell'Italia, nonché - a norma dell'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 - di "tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione".
Per quanto attiene alla **posizione economica a medio termine**, le condizioni macroeconomiche, sebbene ancora sfavorevoli, principalmente a causa della bassa inflazione, "dovrebbero risultare migliorate a partire dal 2016 e **non possono più essere considerate come una circostanza attenuante per spiegare il mancato risanamento di bilancio** da parte dell'Italia e il forte divario previsto rispetto alla regola del debito per i prossimi anni. Inoltre, le carenze strutturali sembrano essere all'origine della debole crescita potenziale dell'Italia e, dopo l'adozione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2016, **gli sviluppi**

interni hanno rallentato l'adozione di nuove riforme", che avrebbero potuto incidere positivamente sulle prospettive di crescita a medio termine.
Quanto alla **posizione di bilancio a medio termine**, la Commissione ricorda come la valutazione della conformità dell'Italia al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita nel 2016 dipende fondamentalmente **dalla decisione della Commissione di concedere una deviazione temporanea dello 0,75% del PIL** rispetto all'aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine per gli investimenti e le riforme strutturali. "Tuttavia, stando alle previsioni della Commissione, **non sembra essere soddisfatta una condizione necessaria alla concessione di tale tolleranza per intero, ossia la ripresa del percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine nel 2017**" (cfr. Tabella 3).

Quanto infine alla **posizione del debito pubblico a medio termine**, la Commissione rileva come le misure di recente adozione non siano in linea "con la piena attuazione delle passate riforme pensionistiche che sarebbero necessarie, insieme alle altre riforme strutturali intese a promuovere la crescita potenziale nel medio/lungo periodo e a un ulteriore aggiustamento di bilancio, per migliorare la sostenibilità del debito".

Tabella 3 - Sintesi della flessibilità

Flessibilità concessa all'Italia nell'ambito del patto di stabilità e crescita (% del PIL)	**2015**	**2016**	**2017**
Condizioni congiunturali	**"molto sfavorevoli"**	**"sfavorevoli"**	**"normali"**
Requisito della matrice di riferimento (che tiene conto delle condizioni congiunturali e del livello del debito)	0,25%	0,5%	0,6%
Flessibilità concessa *ex ante* *di cui per le clausole di flessibilità:* *di cui per eventi inconsueti:*	0,03% – o 0,03% clausola rifugiati (confermato *ex post*)	0,86% o 0,5% clausola riforme o 0,25% clausola investimenti o 0,05% clausola rifugiati o 0,06% costi per la sicurezza	0,32% – o 0,14% clausola rifugiati o 0,18% costi sisma
Requisito della matrice "corretto" dopo applicazione delle clausole di flessibilità come da raccomandazione 1 del Consiglio	0,25%	-0,25%	0,60%
Aggiustamento strutturale richiesto dopo applicazione delle clausole di flessibilità e per eventi inconsueti	0,22%	-0,36%	0,28%
Aggiustamento strutturale realizzato dall'Italia (previsioni d'inverno 2017)	0,2%	-0,6%	-0,4%

Fonte: Commissione Relazione ex art. 126, par. 3

Dopo aver sommato ai fattori significativi "tradizionali" gli ulteriori fattori addotti dal Governo italiano (**persistenza di pressioni deflazionistiche e di una debole crescita del PIL nominale; sottovalutazione significativa del divario tra prodotto effettivo e potenziale dell'Italia; disciplina di bilancio**

dimostrata dall'Italia; incidenza sul bilancio stesso dei terremoti e dell'eccezionale afflusso di rifugiati), la Commissione trae le seguenti conclusioni:
"Se le misure strutturali aggiuntive, equivalenti ad almeno lo 0,2% del PIL, che il Governo si è impegnato ad adottare entro aprile 2017 non verranno attuate in modo credibile entro tale termine, al fine di ridurre il divario della conformità al braccio preventivo nel 2017 (e quindi nel 2016), la presente analisi **suggerisce che il criterio del debito stabilito dal trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/1997 al momento deve essere ritenuto non soddisfatto. Tuttavia, una decisione in merito all'opportunità di raccomandare l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi sarebbe adottata solo sulla base delle previsioni di primavera 2017 della Commissione, tenendo conto dei dati preliminari per il 2016 e dell'applicazione degli impegni di bilancio assunti dalle autorità italiane nel febbraio 2017**.

4. L'implementazione del Fiscal Compact da parte degli Stati firmatari: valutazioni della Commissione

Introduzione

Sempre nell'ambito del Pacchetto d'inverno del Semestre europeo (22 febbraio), la Commissione europea ha presentato una breve **comunicazione** (C(2017)1200) sullo stato di attuazione nei singoli Stati firmatari delle disposizioni del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*), accompagnata da una **relazione presentata ai sensi dell'articolo 8 del suddetto Trattato** (C(2017)1201), **corredata di allegati paese**.

L'articolo 8 del *Fiscal Compact* recita testualmente: "La Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro in ottemperanza all'articolo 3, paragrafo 2[9]. Se la Commissione europea, dopo aver posto la parte contraente in condizione di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che tale parte contraente non ha rispettato l'articolo 3, paragrafo 2, **una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea**. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2. In entrambi i casi, la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta".

Va ricordato, in via preliminare, che il *Fiscal Compact*, firmato dalle parti contraenti (25 Stati membri della UE allora a 27, con l'eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca) il 2 marzo 2012, ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013, **è un Trattato intergovernativo e non fa parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione**: esso include tuttavia una serie di **salvaguardie** che ne assicurano la compatibilità con la legislazione UE. In primo luogo, il *Fiscal Compact* deve essere applicato e interpretato in conformità con i Trattati; in secondo luogo, diversi suoi elementi rispecchiano quasi *verbatim* il quadro normativo delineato dal Patto di stabilità e crescita e dai cd. *Six pack* e *Two Pack*; infine, all'art. 16, viene espressamente previsto che, **al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del trattato (quindi, entro il 1° gennaio 2018), "sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione", siano adottate "in conformità del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea"**. Un obiettivo, quello della piena incorporazione del *Fiscal Compact* -

[9] L'articolo 3, paragrafo 2 prevede che la regola del pareggio di bilancio produca effetti "nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale - o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio".

come pure di tutti gli altri strumenti intergovernativi creati durante la crisi economica e finanziaria - enunciato con grande chiarezza anche nel Rapporto dei cinque Presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria.

La relazione sull'implementazione nazionale del Fiscal Compact

Nella relazione predisposta ai sensi dell'art. 8 del *Fiscal Compact*, la Commissione, dopo aver ricordato che le parti contraenti erano vincolate a introdurre le disposizioni attuative necessarie nei rispettivi ordinamenti nazionali entro il 1° gennaio 2014, e dopo aver sottolineato di aver provveduto a richiedere informazioni e chiarimenti mediante una serie di *pilot letters* spedite nel luglio del 2015 e seguite, ove necessario, da ulteriori richieste di chiarimenti nel maggio del 2016, fornisce un quadro complessivamente positivo del processo attuativo.

Tutte le parti contraenti hanno adattato in modo significativo la propria legislazione e le proprie procedure in materia di bilancio, in conformità con i requisiti del *Fiscal Compact*, ricorrendo a **strumenti normativi vincolanti e a carattere permanente, ivi inclusi meccanismi di correzione automatici in caso di deviazioni significative e l'istituzione di autorità indipendenti a livello nazionale**, con un mandato adeguato in termini di monitoraggio.

Vista la diversità dei modelli e delle legislazioni nazionali, la Relazione ha constatato un elevato grado di eterogeneità nelle disposizioni adottate dalle parti contraenti. Le principali differenze, oltre che nella scelta sulla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio o sull'utilizzo di una diversa tipologia di "legge rinforzata", si sono concentrate **sull'approccio alla flessibilità all'interno dei meccanismi di correzione e sulla quantità di compiti affidati agli organismi indipendenti di valutazione**, che in talune fattispecie si è spinta ben oltre i requisiti minimi previsti dal *Fiscal Compact*.

La valutazione sull'Italia

Per quanto concerne l'Italia, le disposizioni nazionali oggetto di valutazione sono state essenzialmente quelle previste dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni attuative del principio del pareggio di bilancio.

Tra le principali osservazioni della Commissione si segnalano.

- L'effetto diretto nell'ordinamento nazionale delle disposizioni del *Fiscal Compact* (art. 3, primo comma) per quanto concerne i **limiti inferiori del saldo strutturale**.
- Il disposto dell'art. 6 della legge n. 243/12, il quale, replicando le disposizioni del trattato, stabilisce che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali, **ma non include, nella definizione di "eventi eccezionali", il requisito per cui lo scostamento temporaneo è consentito solamente finché non pregiudica la sostenibilità di bilancio a medio termine**. Pur con qualche perplessità, che ha richiesto chiarimenti

supplementari, la Commissione ritiene in ogni caso la regola del pareggio di bilancio conforme a quanto disposto dal trattato.

- Il disposto dell'art. 8 della legge n. 243/12, che, anche in questo caso alla luce dei chiarimenti forniti dalle autorità italiane, è conforme al trattato in quanto garantisce **l'attivazione automatica del meccanismo di correzione** una volta identificato uno scostamento significativo a livello nazionale o dell'Unione.
- La **valutazione di piena conformità delle norme relative all'Ufficio parlamentare del bilancio (UPB)** quale organo italiano di monitoraggio, visti la presenza di salvaguardie adeguate per l'autonomia funzionale e l'impegno formale delle autorità italiane di applicare **il principio di conformità o spiegazione in linea con i principi comuni, in caso di significative differenze nelle valutazioni rispetto a quelle dell'UPB**.

In conclusione, ad avviso della Commissione, "le disposizioni nazionali adottate dall'Italia sono conformi ai requisiti di cui all'art. 3, par. 2 del *Fiscal Compact* e ai principi comuni, alla luce dei chiarimenti forniti dalle autorità in merito alla sostanza del meccanismo di correzione e all'impegno formale assunto dalle autorità nazionali di applicare il principio di conformità o spiegazione, in linea con i principi comuni".

PARTE II - FISCALITÀ

1. Introduzione

Negli ultimi anni l'Unione europea ha avviato un organico **processo di ripensamento della propria politica fiscale** in termini di **lotta contro l'evasione e l'elusione**, per le imposte sia dirette che indirette.
In estrema sintesi, la strategia perseguita è basata sul **coordinamento dei regimi fiscali nazionali** e sulla **predisposizione di uno scambio di informazioni** che ne argini le discrepanze.
Un approccio più marcatamente sovranazionale alla fiscalità si è, del resto, reso necessario a seguito dell'evoluzione del sistema economico, dell'affermarsi della globalizzazione e dell'intensificarsi degli scambi transnazionali su più livelli. Ne sono derivate **strategie di natura fiscale** - sempre più complesse e sofisticate - poste in essere da vari soggetti **per erodere la base imponibile** (*base erosion*) e dunque sottrarre imposte al fisco. La **traslazione dei profitti** (*profit shifting*) da Paesi ad alta imposizione a paesi a tassazione nulla o ridotta è essa stessa una strategia che conduce all'erosione della base imponibile.
A fronte dell'incapacità dei singoli Stati di affrontare il fenomeno in maniera efficace *uti singuli*, la questione è stata discussa in sede OCSE fin dal 2013, portando alla conclusione di un accordo sull'attuazione di un **piano d'azione sull'erosione (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)**.
Il "progetto BEPS" muove dalla constatazione che le strategie poste in essere dalle imprese per sfruttare vuoti legislativi o differenze di regolamentazione tra i diversi Stati al fine di minimizzare l'impatto della tassazione hanno un costo stimato tra i 100 ed i 240 miliardi di dollari all'anno. A tale fenomeno, di dimensione globale, l'OCSE ha cercato di fornire una soluzione altrettanto globale tramite l'adozione del cosiddetto "pacchetto BEPS": 15 azioni, che identificano i principali settori di intervento necessari per affrontare l'erosione della base fiscale e lo spostamento dei profitti. Alla loro elaborazione hanno contribuito i paesi OCSE e del G20. Le misure proposte variano dall'elaborazione di *standard* minimi completamente nuovi alla revisione degli *standard* esistenti, ad approcci comuni che faciliteranno la convergenza delle pratiche nazionali ad indicazioni sulle migliori prassi. Pur costituendo strumenti giuridicamente non vincolanti - di *soft law* -, vi è l'aspettativa che i Paesi che hanno partecipato alla loro elaborazione ne curino l'attuazione. Per maggiori dettagli, si rinvia al sito OCSE e per una sintesi alla nota del Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, *Il Progetto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)*, Nota breve n. 13, ottobre 2015.

Il **programma** di lavoro della **Commissione** europea per il **2017** annovera **l'attuazione nella legislazione UE** dell'**accordo BEPS** tra le nuove iniziative che saranno presentate nel secondo trimestre (COM(2016) 710, All. I, iniziativa n. 7).

Nell'Unione europea l'attenzione dei legislatori è attualmente concentrata sulla **tassazione delle imprese** e sulla **tassazione indiretta** (sistema dell'IVA), con un

dibattito che ruota attorno alle seguenti proposte, illustrate nei paragrafi successivi:

1) l'introduzione di una base imponibile comune per l'imposta sulle società;
2) l'elaborazione di una lista dei paesi terzi a fiscalità non cooperativa;
3) l'individuazione di un regime IVA definitivo per l'Unione europea.

Un approccio sopranazionale a questi temi non è sempre agevole, come dimostra il **fallimento di tentativi pregressi di adottare una regolamentazione a livello europeo** sul sistema dell'IVA e sull'introduzione di una base imponibile comune per l'imposta sulle società.

Del resto, **la potestà tributaria rappresenta uno dei pilastri della sovranità degli Stati membri**, che in proposito hanno conferito all'Unione solo competenze limitate: l'elaborazione di disposizioni fiscali a livello di Unione è meramente finalizzata al corretto funzionamento del mercato unico[10].

Proprio in virtù della natura così delicata del settore, l'articolo 113 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede una **procedura legislativa speciale** per gli interventi di armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo e alle altre imposte indirette.

È prevista una **decisione all'unanimità del Consiglio**, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

Tale armonizzazione è, comunque, solo prevista se "necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza". L'unanimità in Consiglio è richiesta altresì 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 (articolo 115 del TFUE). Quest'ultima è stata la base giuridica prescelta sia per le proposte CCTB e CCCTB sia per quella sui disallineamenti da ibridi con i paesi terzi.

È evidente come **il requisito dell'unanimità possa ostacolare l'adozione di proposte controverse**.

2. CCTB e CCCTB[11]

È bene premettere che le **proposte in materia di base imponibile comune** si configurano come l'elemento principale del pacchetto. Esse rappresentano il **punto di arrivo di un lungo processo di elaborazione**.

[10] Si rinvia, per maggiori dettagli, allo studio del Parlamento europeo "Politica fiscale generale", dicembre 2016.

[11] Per maggiori dettagli, si rinvia al Dossier, curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica, "Base imponibile comune per l'imposta sulle società: proposte CCTB e CCCTB" (44/DE).

Una prima ipotesi di introduzione della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulla società era stata elaborata nel 2011 dalla Commissione europea (COM(2011) 121) sulla base di un regime facoltativo di regole comuni per calcolare la base imponibile delle società fiscalmente residenti nell'UE e delle succursali ubicate nell'UE di società di paesi terzi. Quella proposta non era stata ideata tanto in funzione antielusiva ma, piuttosto, come uno strumento di sostegno e promozione del mercato unico: le imprese dell'Unione avrebbero beneficiato di un alleggerimento dagli oneri amministrativi di adeguamento ad una pluralità di sistemi fiscali, la loro attività transfrontaliera ne sarebbe stata conseguentemente facilitata.

Preso atto della situazione di stallo determinatasi in Consiglio riguardo la proposta, nel 2015 la Commissione europea aveva annunciato la propria intenzione di ritirarla ed elaborarne una nuova, **caratterizzata da un elemento di obbligatorietà e da un approccio articolato in più fasi**.

Il 25 ottobre 2016 la Commissione europea ha dunque presentato **due proposte di direttiva**, ciascuna delle quali rappresenta una fase di una riforma unica, finalizzata a realizzare un regime di tassazione delle società a livello dell'Unione, senza peraltro armonizzare le aliquote di imposta.

La **prima tappa** è costituita dalla proposta di cui al COM(2016) 685, anche nota come “proposta CCTB”, sulla base dell'acronimo inglese per "Common Corporate Tax Base". Introduce le norme per il **calcolo di una base imponibile comune per l'imposta sulle società**, da intendersi in senso ampio in quanto tutti i ricavi sono considerati come imponibili tranne quelli espressamente esentati.
Le principali differenze rispetto alla proposta del 2011 sono sintetizzabili come segue:

1. Previsione di un sistema obbligatorio per alcune imprese (750 milioni di euro di fatturato) e opzionale per le altre, artt. 2 e 3
2. Introduzione di un meccanismo di superdeduzione per gli investimenti in ricerca e sviluppo, ulteriormente potenziato per le start-up innovative, art. 9 cc. 2 e 3
3. Previsione di un'agevolazione fiscale per la crescita e lo sviluppo (allowance for growth and development - AGI), che dovrebbe avere l'obiettivo di rimediare ai problemi connessi con il trattamento differenziato tra capitale proprio e capitale di debito, che come è noto favorisce quest'ultima modalità di finanziamento creando un incentivo perverso alla sotto patrimonializzazione delle imprese, art. 11
4. Introduzione di un sistema di compensazione transfrontaliera delle perdite, art. 42

Con riferimento al primo punto la normativa in via di approvazione sarà applicabile a **gruppi di imprese di dimensioni considerevoli**.

Più in dettaglio si applicherà a società costituite in base al diritto di uno Stato membro e alle loro stabili organizzazioni in altri Stati membri che soddisfino tutti i seguenti requisiti:

1. costituzione nelle forme giuridiche elencate negli Allegati I. Per l'ordinamento italiano si tratta di società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, società cooperative, società di mutua assicurazione, nonché gli enti pubblici o privati la cui attività sia totalmente o principalmente commerciale (Allegati I, let. n);
2. soggezione, in Italia, all'imposta sul reddito delle società (Allegati II);
3. appartenenza ad un gruppo consolidato a fini di contabilità finanziaria con ricavi consolidati complessivi superiori a 750.000.000 euro nell'esercizio finanziario precedente;
4. natura di società madre o società figlia qualificata. L'articolo 5 della proposta COM(2016) 683 e l'articolo 3 della COM(2016) 685 definiscono in termini univoci le società figlie qualificate come tutte le società figlie, siano esse dirette o no, di cui la società madre detiene il controllo (più del 50 per cento dei diritti di voto) e la proprietà (più del 75 per cento del capitale o del diritto sui profitti).

Alcune di queste soluzioni presentano dei tratti in comune, soprattutto dal punto di vista concettuale, con gli strumenti introdotti, negli ultimi anni, nell'ordinamento italiano (super- e iper- ammortamento e ACE) andrebbero pertanto chiariti i tratti distintivi delle proposte della Commissione.
A titolo esemplificativo l'AGI della proposta pur ricalcando molto da vicino l'aiuto alla crescita economica (ACE) si differenzia da quest'ultima per il trattamento dei decrementi di "equity" anch'essi colpiti dall'AGI.
Da ultimo sarebbe utile disporre di valutazioni circa gli impatti in termini di variazione degli investimenti, occupazione, costo del capitale, crescita delle diverse configurazioni delle misure indicate.

La **seconda tappa** (COM(2016) 683: proposta CCCTB, "Common Consolidated Corporate Tax Base") **riguarda specificamente le società membri di un gruppo** ed il consolidamento delle loro basi imponibili, nel senso che "le basi imponibili di tutti i membri (...) si sommano in una base imponibile consolidata" (art. 7, par. 1). Vengono, in particolare, definite le regole per attribuire ad ogni membro una percentuale dei profitti tassabili sulla base della base imponibile unica di cui al COM(2016) 685. Si individuano inoltre le condizioni per partecipare al gruppo e le forme che quest'ultimo può assumere.
Il **termine per il recepimento** della direttiva da parte degli Stati membri è posto al 31 dicembre 2020 in vista dell'applicazione delle relative disposizioni a partire dal 1° gennaio 2021. Dalla scelta di questa data si desume che la Commissione europea abbia preventivato per la proposta in esame un *iter* di approvazione di due anni più lungo rispetto alla proposta CCTB. Del resto - come già accennato - l'intenzione della Commissione dovrebbe essere quella di non avviare l'esame della CCCTB fino a quando non sia stato raggiunto un accordo politico sulla "fase 1".

Decorsi cinque anni dall'entrata in vigore dell'atto in esame, l'articolo 79 incarica la Commissione europea di riesaminarne l'applicazione, presentando al Consiglio una specifica relazione. Questo testo dovrà, in particolare, includere un'analisi dell'impatto del meccanismo di ripartizione della base imponibile consolidata comune.

L'esame delle due proposte non avrà dunque luogo contestualmente:

- mentre i lavori sulla CCTB dovrebbero essere avviati nell'immediato,
- quelli sulla CCCTB inizieranno solo dopo il raggiungimento di un accordo politico sulla prima fase.

Risulta che **in sede di Consiglio** vi sia stata **generale condivisione sull'opportunità di scindere in due tempi il progetto**, che la Commissione europea considera però come necessariamente unitario.

Il Governo italiano si è espresso in termini favorevoli, ritenendo il contenuto delle proposte condivisibile, in linea con l'interesse nazionale e conforme al principio di capacità contributiva contenuto nell'articolo 53 della Costituzione. Si esprime, comunque, un'avvertenza generale di possibile evoluzione della posizione della delegazione italiana a seguito della consultazione con altre Amministrazioni o parti interessate.

Sette Camere nazionali dell'UE hanno espresso sulle proposte un **parere motivato per il mancato rispetto del principio di sussidiarietà**[12]. In estrema sintesi, gli elementi di criticità rilevati riguardano la violazione delle competenze degli Stati membri e un incremento della complessità del sistema in virtù della giustapposizione di due diversi sistemi fiscali - quello unionale accanto a quelli nazionali - operanti in parallelo.

3. Lista UE dei paesi terzi a fiscalità non cooperativa

Il 28 gennaio 2016 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione su una strategia esterna per un'imposizione effettiva (COM(2016) 24).
In questo documento si è affermata l'opportunità che l'UE si doti di **strumenti forti per rispondere ai paesi terzi che rifiutano di rispettare le norme di buona *governance* in materia fiscale** (trasparenza, scambio di informazioni e concorrenza fiscale leale). In particolare, si è ipotizzata la compilazione di un **elenco comune** per l'individuazione di tali Paesi che vada a sostituire i numerosi elenchi nazionali attualmente in uso. L'obiettivo perseguito è quello di un sistema dell'UE per la valutazione, il monitoraggio e l'individuazione dei Paesi che non ottemperano alle norme di buona *governance* in modo da fornire una risposta unica e più forte al fenomeno.

[12] Si tratta dei Parlamenti danese, irlandese, lussemburghese, maltese, svedese ed i due rami del Parlamento olandese.

Nella Comunicazione si ipotizza di **rafforzare il legame tra l'uso dei fondi europei e la buona *governance* fiscale** (capitolo 6, pag. 13). A questa ipotesi è stato dato seguito nella **proposta di revisione del regolamento finanziario** (COM(2016) 605, 14 settembre 2016). L'articolo 150, par. 2, lettera *c*), vieta infatti alle entità ed alle persone che eseguono i fondi dell'UE o garanzie di bilancio di "essere stabilite in territori le cui giurisdizioni non collaborano con l'Unione relativamente all'applicazione delle norme fiscali convenute a livello internazionale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni e, per quanto riguarda l'esecuzione degli strumenti finanziari e delle garanzie di bilancio, (di) mantenere relazioni commerciali con entità costituite in tali territori"[13].

Negoziazioni e discussioni sono in corso al fine di individuare i Paesi da inserire nell'elenco. I criteri per l'inclusione sono stati individuati dal Consiglio dell'Unione europea e sono relativi alla trasparenza fiscale, all'equa imposizione ed all'attuazione delle misure anti-BEPS[14].

I lavori dovrebbero essere portati a termine entro l'anno. Infatti la proposta di un elenco dell'UE delle giurisdizioni di paesi terzi che non rispettano le norme di buona *governance* fiscale appare nel **Programma di lavoro della Commissione europea** come iniziativa legislativa attesa per il terzo trimestre 2017 (COM(2016) 710, All. 1, iniziativa n. 7).

Nella riunione del 21 febbraio u.s. il Consiglio economia e finanza ha fatto il punto dei lavori sul tema in oggetto, prevedendo di finalizzare la lista delle giurisdizioni non cooperative entro la fine del 2017. In pratica le giurisdizioni, dopo essere state sottoposte a un vaglio, potranno essere inserite nella lista qualora si accerti che le loro politiche fiscali non sono conformi alle "norme minime" europee.

L'inserimento nella lista costituirà la fase finale di un processo, attualmente in corso, in cui i Paesi terzi interessati sono stati coinvolti attivamente. Nel gennaio 2017 sono state inviate lettere alle amministrazioni interessate; dialoghi tecnici sono in corso al livello di esperti al fine di valutare in dettaglio la situazione in ogni singolo Paese. La decisione finale verrà assunta dal Consiglio sulla base di una raccomandazione della Commissione.

Particolare considerazione sarà assicurata alla posizione dei Paesi in via di sviluppo, che potrebbero non avere le capacità di assicurare il rispetto dei principi di buona *governance*.

La citata Comunicazione COM(2016) 24 specifica infine che "per ogni giurisdizione aggiunta all'elenco comune dell'UE saranno (...) stabilite chiare condizioni per la rimozione dall'elenco", legate all'impegno dimostrato per risolvere le questioni sollevate durante la valutazione.

Da ultimo si segnala che recentemente (fine gennaio) l'Italia ha assunto la Presidenza del Gruppo "Codice di Condotta sulla tassazione dei redditi di

[13] Per ulteriori dettagli sulle proposte di revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, si rinvia alla Nota n. 78/UE predisposta dal Servizio studi del Senato della Repubblica.

[14] Per ulteriori dettagli, si rinvia alle Conclusioni del Consiglio sui criteri e sul processo in vista della creazione della lista UE delle giurisdizioni non cooperative ai fini fiscali (documento 14166/16 del Consiglio, 8 novembre 2016).

impresa", organismo preparatorio istituito dal Consiglio Ecofin del 9 marzo 1998 e che, in relazione alle materie e alle attività oggetto del suo mandato istituzionale, segue i lavori sulla lista UE delle giurisdizioni di paesi terzi non cooperative in materia di tassazione.

4. Elusione dell'imposta sulle società — Disallineamenti da ibridi

Nell'ottobre 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio sui **disallineamenti da ibridi con i paesi terzi** (COM(2016) 687). Il testo intende rafforzare le regole contro le pratiche di elusione fiscale realizzate attraverso "regolazioni ibride", operazioni che sfruttano le differenze di trattamento fiscale a norma delle leggi di due o più diverse giurisdizioni al fine di ottenere una doppia non imposizione (ad esempio attraverso una doppia deduzione). Si tratta di strutture piuttosto diffuse, che possono avere livelli di complessità diversi.
Sulla proposta il Governo italiano si è espresso in termini favorevoli, ritenendo il suo contenuto condivisibile ed in linea di massima in linea con l'interesse nazionale.
Il Consiglio dell'Unione ha definito un proprio orientamento generale (documento 6595/17 del Consiglio, 21 febbraio u.s.); in Parlamento europeo la data indicativa di voto in Commissione è il 27 marzo 2017, con passaggio in plenaria il successivo 26 aprile.
Più in dettaglio, il Consiglio ha concordato sui seguenti punti

- riguardo al **capitale regolamentare ibrido**, si stabilisce per il settore bancario un'esclusione dalle norme, che sarà limitata nel tempo; la Commissione sarà quindi invitata a presentare una relazione di valutazione delle conseguenze
- riguardo agli **operatori finanziari**, si segue un approccio circoscritto, coerente con quello seguito dall'OCSE
- riguardo all'**attuazione**, si prevedono tempi più lunghi rispetto a quelli previsti per la direttiva del luglio 2016. L'attuazione è fissata al 1º gennaio 2020 (un anno dopo), e al 1º gennaio 2022 per quanto riguarda una disposizione specifica.

5. Un regime di IVA definitivo per l'Unione europea

La dimensione unionale dell'imposta sul valore aggiunto è duplice: da un lato infatti costituisce una delle risorse proprie dell'UE[15], che ne alimentano il bilancio; dall'altro è uno strumento in grado di incidere sull'andamento del mercato unico, influenzando i comportamenti di cittadini ed imprese. Proprio al

[15] Per maggiori dettagli sulle risorse proprie dell'UE e sul dibattito in corso sulla relativa riforma, si rinvia alla Nota, curata dal Servizio studi del Senato della Repubblica, su "Il futuro finanziamento dell'Unione europea" (Nota n. 84/UE).

fine di eliminare distorsioni del mercato e garantire eque condizioni di concorrenza, l'attività legislativa dell'Unione è finalizzata a coordinare ed allineare le disposizioni nazionali in materia di IVA.
Come ricostruito in uno studio del Parlamento europeo[16], le difficoltà riscontrate nell'individuare un approccio sull'IVA accettabile per tutti gli Stati membri hanno fatto sì che l'IVA sia **gestita dal 1993 sulla base di un "sistema transitorio"**, introdotto dalle direttive 91/680/CEE e 92/111/CEE. Ogni operazione transfrontaliera è divisa in una cessione esente ed un acquisto imponibile, in un sistema paragonabile a quello doganale ma privo dei relativi controlli, dando quindi origine a numerose frodi transfrontaliere.
L'obiettivo di migliorare tali regole è perseguito, invano, sin dal 2000.
Da ultimo, un piano d'azione per la modernizzazione del sistema IVA nell'UE è stato presentato dalla Commissione europea nell'aprile 2016 (COM(2016) 148). In questo documento si riconosce la frammentarietà e complessità del sistema attuale e si afferma la necessità di modernizzarlo e rilanciarlo. Si è dunque preannunciata la presentazione di una proposta legislativa che ponga in essere un **sistema dell'IVA definitivo, basato sul principio dell'imposizione nel paese di destinazione dei beni**, già condiviso dal Parlamento europeo (la risoluzione P8_TA-PROV(2016) 0453 del 24 novembre 2016, par. 22) e dal Consiglio Ecofin (riunione del 15 maggio 2012). La finalità perseguita è quella della **creazione di un solido spazio unico europeo dell'IVA**, che tratti le operazioni transfrontaliere alla stessa stregua di quelle nazionali e ponga fine alla debolezza endemica del sistema. La gestione e l'applicazione dell'IVA dovrebbe avvenire mediante una più stretta cooperazione tra le amministrazioni fiscali. Secondo proiezioni della Commissione europea, una tale modifica sarebbe in grado di ridurre le frodi transfrontaliere nell'UE di circa 40 miliardi di euro all'anno.

L'attuazione del piano d'azione in materia di IVA - mediante proposte REFIT relative a un sistema dell'IVA definitivo e alle aliquote IVA - è preannunciata nel **Programma di lavoro della Commissione europea** relativo al 2017 tra le nuove iniziative da presentare nel terzo trimestre dell'anno. Per il quarto trimestre, invece, si attende l'iniziativa per una migliore cooperazione amministrativa assieme ad un pacchetto di semplificazione per ridurre gli oneri per le imprese e le amministrazioni fiscali (COM(2016) 710, All. I, iniziativa n. 7).
In attesa delle citate proposte di riforma ad ampio respiro, la Commissione europea ha presentato **ulteriori iniziative in materia di IVA**. Si segnala, tra queste, il pacchetto presentato il 1° dicembre 2016, che comprende tra l'altro proposte su: cooperazione amministrativa e lotta contro la frode (COM(2016)755); l'IVA per le prestazioni di servizi e vendite a distanza di beni (COM(2016)757); le aliquote dell'IVA per i libri, giornali e periodici digitali (COM(2016)758).

[16] "Imposte indirette", dicembre 2016.