



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 20

CONSIGLIO ECOFIN DEL 12 FEBBRAIO 2019

Il 12 febbraio 2019 si è svolto il Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza ("Consiglio ECOFIN").

Nell'ambito del Consiglio ECOFIN in esame sono stati confermati gli orientamenti sulla riforma delle autorità di vigilanza europee per i settori bancario, finanziario e assicurativo, gli orientamenti sulla riforma del comitato europeo per il rischio sistemico, nonché gli orientamenti relativi a specifici ambiti normativi (sulla distribuzione di strumenti finanziari e assicurativi e sui presidi antiriciclaggio).

A seguito della conferma dell'orientamento generale da parte del Consiglio, i due colegislatori possono ora avviare i negoziati di trilogio sulla base del mandato completo sul pacchetto SEVIF, al fine di raggiungere un accordo in prima lettura. Il primo trilogio è previsto per il 14 febbraio.

Il Consiglio ha avviato un primo confronto sulla Comunicazione della Commissione europea che propone per il settore fiscale una transizione, a trattati vigenti, dal voto all'unanimità verso il voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio ha inoltre adottato le sue conclusioni sull'ultima relazione sulla sostenibilità di bilancio, pubblicata dalla Commissione il 18 gennaio 2019. La relazione è stata accolta con favore dall'ECOFIN che ha sottolineato l'importanza di sostenere politiche volte a risanare le finanze pubbliche, anche riformando i sistemi pensionistici e quelli di assistenza sanitaria e di assistenza di lunga durata, nonché ad accrescere il capitale e aumentare la produttività, la crescita e l'occupazione.

Nell'ambito dell'incontro, è stata altresì adottata la nomina dell'irlandese Philip Lane come nuovo membro del Comitato esecutivo e Capo economista della Banca centrale europea. Philip Lane attualmente è Governatore della Banca d'Irlanda, e professore di economia (in aspettativa) al Trinity College di Dublino.

Il Consiglio infine ha adottato all'unanimità le Conclusioni sulle linee guida che orienteranno la Commissione al momento della preparazione del progetto di bilancio per l'esercizio 2020 e approvato a maggioranza qualificata la Raccomandazione sulla Dichiarazione annuale di affidabilità dei conti (DAS) da dare alla Commissione europea sulla gestione del bilancio generale dell'Unione Europea per il 2017.

Il Consiglio ECOFIN

Il **12 febbraio u.s.** si è svolto a Bruxelles il Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza ("Consiglio ECOFIN").

La vigilanza bancaria, finanziaria e assicurativa

La crisi economica e finanziaria globale, che ha avuto il suo epicentro fra il 2007 e il 2009 ed ha travolto istituzioni finanziarie la cui solidità appariva inattaccabile, fino ad arrivare agli "emittenti sovrani" nel successivo biennio, ha messo in luce la profonda interdipendenza fra i sistemi economici e finanziari degli Stati membri dell'Unione europea e la potenziale inefficacia di risposte alla crisi basate sulla legislazione e sulla vigilanza nazionale. Con specifico riferimento alla produzione normativa, il margine di azione dei legislatori nazionali è stato progressivamente limitato a favore di un sempre maggiore intervento diretto da parte dell'Unione europea. Per **aumentare l'armonizzazione delle regole fra gli ordinamenti nazionali**, si è sempre più frequentemente fatto ricorso a regolamenti e norme tecniche direttamente applicabili, tanto che la gran parte degli oneri di conformità e degli adempimenti informativi di banche, gestori dei mercati, società quotate e altri attori della finanza, finisce per essere definita a livello europeo, con atti che lasciano uno spazio sempre minore al riconoscimento delle specificità nazionali.

Nel 2011 è stato istituito il **Sistema europeo di vigilanza finanziaria** costituito da:

- tre autorità europee di vigilanza (ESAs): l'Autorità bancaria europea (EBA), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA). Sono responsabili della vigilanza di singoli settori e istituti, cui forniscono un orientamento regolamentare;
- il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), che è responsabile della supervisione del sistema finanziario nel suo complesso e coordina le politiche dell'Ue per la stabilità finanziaria.

Nel settembre 2017 la Commissione ha presentato un [pacchetto di proposte volte a riformare i compiti, i poteri, la governance e il sistema di finanziamento delle ESAs](#) e del CERS. Nell'ottobre 2018 la Commissione ha inoltre presentato una proposta modificata contenente disposizioni tese a rafforzare il ruolo dell'EBA di fronte ai rischi posti dalle attività di riciclaggio al settore finanziario.

Le proposte della Commissione rafforzano il ruolo di vigilanza delle autorità europee, **estendendo l'ambito di intervento diretto** (in particolare per l'ESMA) e prevedendo che, anche nei settori finanziario e assicurativo, le autorità europee elaborino e aggiornino un manuale sulla vigilanza degli istituti vigilati per tutta l'Unione. Parallelamente all'ampliamento delle competenze viene **esteso l'accesso delle autorità europee alle informazioni connesse alle violazioni del diritto europeo** e viene proposto di dotare le ESAs di **nuovi poteri di indagine** per l'accertamento delle stesse. Nella proposta si viene inoltre a prevedere che nello svolgimento dei loro compiti le ESAs **tengano conto dell'innovazione tecnologica, dei fattori di carattere ambientale, sociale e di governance**. Nel caso dell'EIOPA e dell'ESMA è peraltro precisato che, nell'espletamento dei loro compiti,

dovrebbero **attenersi ai principi della *better regulation***, come già previsto nel regolamento dell'EBA. L'allineamento dei regolamenti di EIOPA ed ESMA rispetto a quello dell'EBA riguarda anche la conduzione di **prove di stress** (*stress test*) finalizzate all'esercizio di una vigilanza preventiva sui rischi tipici degli operatori finanziari e assicurativi. Altre modifiche fondamentali riguardano **la governance delle ESAs** che, in base al pacchetto di proposte della Commissione europea, vedrà la presenza di un comitato esecutivo formato da membri permanenti e dotati di mandato esclusivo.

Il 10 gennaio 2019 il comitato economico e finanziario del Parlamento europeo ha adottato la propria posizione sulla riforma del SEVIF. Nel dicembre 2018 gli ambasciatori presso l'Ue hanno approvato un mandato parziale per i negoziati sulla componente relativa alla lotta al riciclaggio del pacchetto SEVIF.

Nell'ambito del Consiglio ECOFIN in esame sono stati confermati gli [orientamenti sulla riforma delle ESAs](#), gli [orientamenti sulla riforma del CESR](#), nonché gli orientamenti relativi a specifici ambiti normativi (sulla [distribuzione di strumenti finanziari e assicurativi](#) e sui presidi [antiriciclaggio](#)).

A seguito della conferma dell'orientamento generale da parte del Consiglio, i due colegislatori possono ora avviare i negoziati di trilogia sulla base del mandato completo sul pacchetto SEVIF, al fine di raggiungere un accordo in prima lettura. Il primo trilogia è previsto per il 14 febbraio.

Verso decisioni di natura fiscale più efficienti e democratiche

Il 15 gennaio 2019 la Commissione europea ha presentato una [Comunicazione](#) che propone per il **settore fiscale** una **transizione, a trattati vigenti, verso il voto a maggioranza qualificata** nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. La tassazione è, infatti, l'ultimo settore politico dell'UE in cui il processo decisionale riposa esclusivamente sull'unanimità, in un procedimento legislativo speciale in cui il Parlamento europeo ha un ruolo meramente consultivo¹.

Nel diritto dell'Unione europea **la potestà tributaria rientra nella giurisdizione degli Stati membri**. L'Ue **dispone solo di competenze limitate in materia**, collegate al corretto funzionamento del mercato unico. Le deliberazioni sono adottate all'unanimità, con un potere di veto esercitabile quindi da ogni singolo Stato membro.

Nella Comunicazione, la Commissione europea afferma che la perdurante applicazione nel settore fiscale di una procedura legislativa speciale basata sull'unanimità "ostacola i progressi verso la realizzazione degli obiettivi politici dell'Ue e il completamento del mercato unico". Per contro, si argomenta che la transizione verso un processo decisionale a maggioranza qualificata "non ridurrebbe in nessuna maniera le competenze degli Stati membri" né modificherebbe le competenze dell'Ue. Permetterebbe invece di esercitare "una **sovranità condivisa a livello unionale**, offrendo agli Stati membri la **forza per affrontare le sfide comuni**, proteggere i loro redditi, perseguire **politiche fiscali propizie alla crescita** e lottare contro le minacce esterne alle loro basi imponibili". La Commissione europea propone

¹ Per ulteriori dettagli, cfr. Servizio Studi del Senato, [Nota su atti dell'Unione europea n. 18](#), 30 gennaio 2019.

dunque - senza procedere ad alcuna modifica nell'attribuzione delle competenze dell'Unione - di emendare le modalità con cui l'Ue esercita le sue competenze nel settore dell'imposizione attraverso un ricorso sistematico alle [clausole passerella](#).

Un **primo confronto** al riguardo ha avuto luogo in occasione della riunione ECOFIN del 12 febbraio 2019. Dallo scambio di opinioni condotto, sembra che un **numero significativo di Stati abbia espresso perplessità sull'effettiva possibilità ed opportunità del passaggio alla legislazione ordinaria**, adducendo preoccupazioni per la perdita di sovranità in un ambito vitale per il funzionamento dello Stato ed il *deficit* democratico che deriverebbe dalla diminuzione del ruolo dei Parlamenti nazionali. **Altri Stati membri**, tra cui l'Italia e la Germania, avrebbero invece tenuto un **atteggiamento possibilista**, aperto a verificare se vi siano margini di miglioramento. In particolare, la posizione italiana guarderebbe con favore alla possibile introduzione di regole in grado di controbilanciare le contraddizioni di un'Unione economia e monetaria che consente forme di concorrenza fiscale aggressive nel mercato interno e, allo stesso tempo, pone forti vincoli all'azione degli Stati membri a causa della rigidità del quadro di regole di bilancio. Una **valutazione positiva** sarebbe infine stata espressa da un **numero minoritario di Paesi** (in particolare Francia e Spagna).

Nomina di un nuovo membro del Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea

Il Consiglio ha adottato la nomina dell'irlandese [Philip Lane](#) come nuovo **membro del Comitato esecutivo e Capo economista** della Banca centrale europea.

Ai sensi dell'**articolo 283, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**, "Il comitato esecutivo comprende il presidente, il vicepresidente e quattro altri membri. Il presidente, il vicepresidente e gli altri membri del comitato esecutivo sono nominati, tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario, dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del consiglio direttivo della Banca centrale europea."

Lane, la cui nomina aveva già ottenuto il sostegno dell'Eurogruppo e l'approvazione del Coreper, è l'attuale **Governatore della Banca d'Irlanda**, e **professore di economia** (in aspettativa) al *Trinity College* di Dublino. Ha presieduto il Comitato scientifico consultivo del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS). I temi della sua attività di ricerca riguardano la globalizzazione finanziaria, la macroeconomia dei tassi di cambio e dei movimenti di capitali, la politica macroeconomica e l'integrazione monetaria europea. Avrà un mandato di 8 anni non rinnovabile a partire dal 1° giugno 2019. La **nomina definitiva** sarà adottata dal Consiglio europeo dopo la consultazione con il Parlamento europeo e con il Consiglio direttivo della BCE. Sostituirà Peter Praet. L'Irlanda è al momento l'unico paese fondatore dell'area dell'euro a non aver mai avuto un rappresentante nel Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea.

Le conclusioni del Consiglio sul *report* sulla sostenibilità fiscale 2018

Il Consiglio ha adottato le sue **conclusioni** sull'ultima relazione sulla sostenibilità di bilancio, pubblicata dalla Commissione il 18 gennaio 2019.

La relazione è stata **accolta con favore**, anche in ragione del rafforzamento dell'approccio pluridimensionale alla valutazione della sostenibilità di bilancio nell'Unione europea che consente l'individuazione di potenziali rischi per il bilancio che si accumulano nei paesi dell'Ue e il suo utilizzo quale base per la formulazione di raccomandazioni e requisiti strategici nel quadro del patto di stabilità e crescita e del semestre europeo.

Fra i **fattori di rischio a breve termine**, particolare attenzione viene posta sul **livello di indebitamento**, che viene stimato eccessivo per sette Stati membri e comunque elevato per altri quattro, non solo per la dimensione del debito pubblico, ma anche per la posizione di bilancio debole, per una elevata sensibilità agli *shock* negativi e per le proiezioni della spesa pubblica legate all'invecchiamento della popolazione.

Per quanto riguarda il **lungo termine**, il Consiglio ECOFIN ha riconosciuto le importanti sfide imposte dal **cambiamento demografico** per la sostenibilità delle finanze pubbliche.

In generale, è stato posto l'accento sul fatto che **livelli elevati di debito pubblico possono ostacolare la crescita economica**, ridurre la capacità delle finanze pubbliche di fornire una stabilizzazione anticiclica nei casi di flessione dell'economia e avere ripercussioni negative sulle condizioni di finanziamento e sulla stabilità finanziaria in tutti gli Stati membri, in particolare quelli che condividono l'euro come moneta comune.

Per perseguire la sostenibilità di bilancio il Consiglio sostiene politiche volte a **risanare le finanze pubbliche**, anche riformando i sistemi pensionistici e quelli di assistenza sanitaria e di assistenza di lunga durata, nonché ad accrescere il capitale e aumentare la produttività, la crescita e l'occupazione. Anche nei casi in cui dall'analisi della Commissione emergano rischi ridotti di sostenibilità di bilancio a medio e lungo termine, il Consiglio ha sottolineato che gli Stati membri devono garantire posizioni di bilancio sostenibili, che consentano di far fronte a eventuali *shock* nel ciclo economico.

In conclusione, l'ECOFIN ha invitato la Commissione a intraprendere la periodica valutazione globale e approfondita della sostenibilità delle finanze pubbliche entro i primi mesi del 2022, anche **migliorando ulteriormente le metodologie di valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche**, avvalendosi delle proiezioni aggiornate della spesa connessa all'invecchiamento contenute nella prossima relazione 2021 sull'invecchiamento demografico, e aggiornando nel frattempo periodicamente la valutazione della sostenibilità elaborata dalla Commissione. Sulla base della relazione di valutazione globale e approfondita il Comitato di politica economica dovrebbe riferire al Consiglio.

Linee guida sul bilancio 2020

Il Consiglio ha adottato all'unanimità le **Conclusioni sulle linee guida** che orienteranno la Commissione al momento della preparazione del **progetto di bilancio per l'esercizio 2020** che sarà presentato tra la fine di maggio e l'inizio di giugno. Le Conclusioni verranno ora

trasmesse al Parlamento europeo, alla Commissione europea ed alle altre Istituzioni comunitarie.

Il Consiglio ha sottolineato la necessità di **elaborare il bilancio 2020 in modo prudente**, lasciando margini sufficienti per far fronte a circostanze impreviste, pur destinando **risorse sufficienti ai programmi e alle azioni** che maggiormente contribuiscono all'attuazione delle **politiche dell'Unione**. Il Consiglio ritiene altresì opportuno che il bilancio consenta di **onorare per tempo gli impegni già assunti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale** attuale al fine di evitare richieste di pagamento inevase, in particolare con riguardo alla politica di coesione.

Il Consiglio ECOFIN, infine, ha approvato a maggioranza qualificata la [Raccomandazione sulla Dichiarazione annuale di affidabilità dei conti \(DAS\) da dare alla Commissione europea sulla gestione del bilancio generale dell'Unione Europea per il 2017](#). Si tratta del primo passo della **procedura di discarico dei conti** che il Parlamento europeo dovrebbe concedere alla Commissione, su Raccomandazione del Consiglio, ai sensi dell'articolo 319 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

In particolare, Il Consiglio ha **accolto con favore la relazione annuale e la dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio dell'Ue** e l'analisi degli esiti e delle conclusioni degli *audit* fornita. L'ECOFIN ha riconosciuto grande importanza al lavoro di *audit* indipendente svolto dalla Corte, quale definito all'articolo 287 TFUE e ha invitato la Commissione a tener conto delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio e a concentrarsi sui settori maggiormente esposti a rischi.

Nelle conclusioni è stato specificato, inoltre, che, al fine di salvaguardare la fiducia e la legittimità, è essenziale che il bilancio dell'Ue rechi in modo efficiente un valore reale ai cittadini dell'UE e, pertanto, una valutazione dei risultati conseguiti dal bilancio dell'UE risulta un elemento fondamentale della valutazione annuale della sana gestione finanziaria dei fondi dell'Ue.

Il Consiglio ha incoraggiato, infine, la Corte a **garantire un elevato livello di informazione e dettaglio per settore di spesa**, sottolineando la necessità di assicurare stabilità, continuità e comparabilità tra i diversi anni e settori per contribuire a migliorare la qualità della spesa. In tale contesto, il Consiglio ribadisce la crescente importanza politica della spesa a titolo delle rubriche 3 (Sicurezza e cittadinanza) e 4 (Ruolo mondiale dell'Europa) e invita la Corte a fornire in futuro tassi di errore per questi settori di spesa, nel contesto sia dell'attuale che del futuro quadro finanziario pluriennale (QFP).

26 febbraio 2019

A cura di Melisso Boschi e Davide Zaottini