



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 92

CONSIGLIO ECOFIN DEL 9 NOVEMBRE 2021

Il 9 novembre 2021 si è svolto il Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza ("Consiglio ECOFIN").

Nell'ambito della riunione sono stati affrontati i seguenti temi:

- **Unione bancaria:** *la Commissione ha presentato la sua proposta di "Pacchetto bancario 2021" che prevede: l'attuazione degli accordi internazionali cosiddetti "di Basilea III", con particolare riferimento alle misure che mirano ad evitare che i "modelli interni" utilizzati dalle banche per calcolare i loro requisiti patrimoniali sottovalutino i rischi di realizzo delle loro attività; misure volte a contribuire alla transizione verde, mediante la richiesta alle banche di identificare, divulgare e gestire sistematicamente i rischi di sostenibilità (ambientali, sociali e di governance) come parte della loro gestione del rischio; nuovi strumenti di intervento per le autorità di vigilanza che controllano le banche dell'UE.*
- **Aggiornamento sulle proposte legislative in materia di servizi finanziari:** *nel corso del meeting la Presidenza slovena ha riepilogato lo stato dell'arte dei lavori sulle proposte legislative in materia di servizi finanziari relative a obbligazioni "verdi", al "pacchetto finanza digitale" e alla disciplina antiriciclaggio, nonché sul pacchetto normativo sulla disciplina prudenziale nel settore assicurativo.*
- **Semestre europeo e processo di revisione della governance economica dell'Ue:** *i ministri hanno approvato le Conclusioni sul futuro del semestre europeo e hanno avviato il dibattito pubblico sul riesame del quadro di governance economica dell'UE.*
- **Situazione economica dell'UE e attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza:** *i ministri hanno discusso dell'attuazione del Recovery and Resilience Facility (RRF) e del recente significativo aumento dei prezzi dell'energia e al consumo.*

Il Consiglio ECOFIN

Il 9 novembre u.s. si è svolto a Bruxelles il [Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza \("Consiglio ECOFIN"\)](#). Il *meeting* è stato preceduto dalla riunione dell'Eurogruppo.

Unione bancaria

La Commissione ha presentato la sua proposta di "[Pacchetto bancario 2021](#)" che prevede:

- l'attuazione degli accordi internazionali cosiddetti "di **Basilea III**", con particolare riferimento alle misure che mirano ad evitare che i "modelli interni" utilizzati dalle banche per calcolare i loro requisiti patrimoniali sottovalutino i rischi di realizzo delle loro attività;
- misure volte a contribuire alla **transizione verde**, mediante la richiesta alle banche di identificare, divulgare e gestire sistematicamente i rischi di sostenibilità (ambientali, sociali e di *governance*) come parte della loro gestione del rischio;
- nuovi **strumenti di intervento per le autorità di vigilanza** che controllano le banche dell'UE.

La proposta modifica la legislazione europea (*single rulebook*) in materia di **requisiti prudenziali** contenuta nella direttiva 2013/36/UE (*Capital Requirements Directive - CRD*) e nel regolamento (UE) n. 575/2013 (*Capital Requirements Regulation - CRR*), che definiscono un **sistema armonizzato di requisiti minimi riferiti al capitale e ad altri strumenti** che una banca deve detenere affinché si possa ritenere che sia in grado di **operare in condizioni di sicurezza** e di **far fronte autonomamente alle perdite operative**. Tali regole costituiscono i parametri da rispettare per assicurare una gestione **sana e prudente degli enti creditizi** e la prima **linea (preventiva) di difesa contro le crisi** che possono colpire i soggetti che svolgono attività legate al credito, sui quali vigilano la Banca Centrale Europea (BCE) e le banche centrali nazionali, secondo i meccanismi di cooperazione stabiliti dal regolamento (UE) n. 1024/2013 (*Single Supervisory Mechanism Regulation - SSMR*). Insieme alle **regole sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie**, contenute nella direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD*) e nel regolamento (UE) n. 806/2014 (*Single Resolution Mechanism Regulation - SRMR*), costituiscono **la normativa unitaria (*single rulebook*) del settore a livello europeo**.

Secondo la Commissione, la proposta **recepisce in modo fedele gli standard** dettati dagli accordi internazionali, pur ricorrendo alla flessibilità consentita per **salvaguardare le specificità** dell'economia europea, ad esempio per quanto riguarda i mutui ipotecari caratterizzati da un rischio ridotto. Inoltre, vengono introdotti alcuni elementi ritenuti altrettanto importanti, in tema di **sostenibilità**, valutazione degli **esponenti aziendali** e vigilanza sulle filiali di **banche estere**. L'entrata in vigore del Pacchetto è fissata al 2025 e sono previsti diversi regimi transitori. La BCE, che in generale ha sostenuto la proposta, ha evidenziato alcuni **elementi di preoccupazione**: i molti regimi transitori, non previsti da Basilea; un trattamento ritenuto eccessivamente favorevole per i mutui residenziali; alcune ponderazioni del rischio di credito, nel metodo *standard*, più basse di quelle previste da Basilea; la scelta di non considerare la componente legata alle perdite storiche nella quantificazione del rischio operativo; il mantenimento di alcuni differenti criteri di valutazione rispetto a quelli previsti dagli accordi di Basilea, in particolare quello relativo al rischio di variazione dello *spread* associato alle controparti di contratti derivati, il cosiddetto rischio da *Credit Value Adjustment (CVA)*.

Nel corso del dibattito i Ministri hanno condiviso le loro prime valutazioni. In generale la proposta sarebbe stata **ben accolta** da quasi tutti gli Stati membri, pur con alcuni distinguo. L'aspetto maggiormente richiamato come **problematico** sarebbe stato quello relativo al livello di consolidamento cui applicare **l'output floor**.

L'introduzione di questo strumento regolatorio negli accordi di Basilea III è stata dettata dalle discrepanze emerse nella struttura e nella scelta dei parametri tra i modelli interni delle banche, che avevano dato luogo ad **ampie divergenze nelle ponderazioni del rischio e nei corrispondenti requisiti patrimoniali** ("variabilità

delle *Risk-Weighted Assets - RWA*”), conferendo ampi margini alle banche per aumentare la propria leva finanziaria, sottostimando il rischio di realizzo dei propri attivi. Ipotizzando un coefficiente patrimoniale di riferimento del 10%, uno studio del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB) ha rilevato che due banche con attività identiche nel portafoglio bancario potrebbero segnalare coefficienti patrimoniali diversi fino a 4 punti percentuali. Inoltre, in molti casi, le ponderazioni del rischio basate su modelli interni erano **nettamente inferiori a quelle calcolate con il metodo standardizzato**, in misura superiore al 60% per le esposizioni nei confronti di imprese. Per contenere questa variabilità ritenuta ingiustificata, sono stati introdotti dei **vincoli sulle prassi relative all’impiego dei modelli interni**, noti come “*input e output floor*”. Questi vincoli sono particolarmente importanti laddove i dati sono scarsi o le tecniche di modellizzazione non sono verificate. Gli *input floor* impediscono l’utilizzo di modelli interni per particolari esposizioni o fissano soglie minime per i parametri del modello (come ad esempio la probabilità d’insolvenza, *probability of default - PD*). Gli *input floor* rispondono a specifiche fonti di variabilità delle RWA in modo mirato. Se vengono **applicati a una classificazione troppo ampia delle attività** rischiano di penalizzare proprio quegli investimenti che in una certa classe sono caratterizzati da un rischio minore (ad esempio i mutui ipotecari meno rischiosi). L’*output floor* fornisce un livello aggiuntivo di protezione, applicato al **livello delle attività ponderate per il rischio (RWA) di una banca**, prevedendo che quest’ultime debbano risultare **almeno pari al 72,5% dell’ammontare di RWA che risulterebbe dall’applicazione del metodo standardizzato allo stesso portafoglio**. In questo modo l’*output floor* limita lo sgravio patrimoniale che le banche possono ottenere optando per i modelli interni anziché per l’approccio standard.

Mentre la proposta della Commissione prevede che l’*output floor* venga applicato **a livello consolidato** e che, pertanto, la “casa madre” identifichi il metodo di riparto fra le “filiazioni”, alcuni Paesi vorrebbero **applicare il parametro alla singola banca**. Il dibattito è stato inoltre caratterizzato da riflessioni sulla previsione di regimi transitori, sugli effetti presumibili sul credito bancario, in particolare per quanto riguarda i mutui residenziali, sull’impatto delle modifiche alla regolamentazione prudenziale in termini di vigilanza sui “gruppi di risoluzione”, sui nuovi poteri di vigilanza e sanzionatori e sulle nuove previsioni in materia di valutazione degli esponenti aziendali.

Al termine degli interventi la Commissione, nella sua replica, ha preso atto dell’ampio apprezzamento manifestato dagli Stati membri e ha rimarcato che l’ambito di applicazione proposto per l’*output floor* è stato ritenuto il più funzionale a contenere l’impatto sui requisiti complessivi.

Sempre in tema di Unione bancaria, si rappresenta che, il successivo 1° dicembre 2021, la Commissione ha lanciato una **consultazione pubblica sulle regole “macroprudenziali”** per il settore bancario dell’UE, ossia il complesso di norme che mirano a limitare il rischio sistemico. Lo scopo dell’iniziativa, nelle intenzioni della Commissione, è quello di migliorare le regole macroprudenziali alla luce delle lezioni apprese negli ultimi 6 anni (si tratta di norme entrate in vigore nel 2014).

Aggiornamento sulle proposte legislative in materia di servizi finanziari

Nel corso del *meeting* la Presidenza slovena ha riepilogato lo stato dell’arte dei lavori sulle **proposte legislative in materia di servizi finanziari** relative a obbligazioni “verdi”, al “pacchetto finanza digitale” e alla disciplina antiriciclaggio, nonché sul pacchetto normativo sulla disciplina prudenziale nel settore assicurativo.

Con riferimento alla proposta di **Regolamento sulle obbligazioni verdi** (*European Green Bond Standard - EuGBS*) la Presidenza, sulla base della modalità con la quale procedono i negoziati in Consiglio, continua ad auspicare di poter **raggiungere l’accordo entro la fine del proprio mandato**.

In relazione al “**Pacchetto finanza digitale**”, di cui fanno parte tre proposte di regolamento sulle **cripto-attività** (*Markets in Crypto Assets - MiCA*), sulla resilienza digitale operativa del settore finanziario (*Digital Operational Resilience Act - DORA*) e un **regime “pilota” per infrastrutture**

di mercato basate sulla tecnologia dei registri distribuiti (tra le quali rientra la *blockchain*), la Presidenza ha sottolineato che il **trilogo su quest'ultima proposta sta procedendo in modo spedito e si attende pertanto di raggiungere un accordo con il Parlamento entro la fine del proprio mandato**. Su MiCA e DORA la Presidenza ha ribadito il proprio impegno per il raggiungimento di un accordo in sede di Consiglio in tempi brevi, facendo appello anche al sostegno degli Stati membri. Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio alla [Nota n. 83](#) del Servizio studi del Senato sulle Proposte europee in materia di pagamenti e finanza digitale.

Nell'ambito del percorso di **revisione della normativa antiriciclaggio** (*Anti-money laundering - AML*) avviato nel maggio 2020 con il [Piano d'azione della Commissione](#), la Presidenza ha manifestato l'obiettivo di raggiungere **l'accordo in Consiglio sulla proposta di "[Regolamento sui trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività](#)"** entro la fine del proprio mandato. Oltre alla proposta che **estende le prescrizioni in materia di tracciabilità alle cripto-attività** (ed è pertanto collegata alle proposte in materia di finanza digitale), **il pacchetto comprende**: una proposta di Regolamento relativo alla **prevenzione dell'uso del sistema finanziario** a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo ([COM\(2021\) 420](#)); una proposta di direttiva che stabilisce i **meccanismi che gli Stati membri dovrebbero istituire** per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849 ([COM\(2021\) 423](#)) e una **proposta di regolamento** ([COM\(2021\) 421](#)) che istituisce **un'autorità antiriciclaggio a livello dell'UE** (AMLA). Su queste ultime tre proposte la Presidenza intende preparare un *progress report* da sottoporre **all'ECOFIN di dicembre**.

La Presidenza ha infine sottolineato che continuano i lavori in sede di Consiglio sullo **Schema europeo di assicurazione dei depositi** (EDIS) e sono stati avviati quelli sul [Pacchetto normativo sulla disciplina prudenziale nel settore assicurativo](#).

La Commissione europea ha invitato ad **approvare entro fine anno il primo atto delegato sul clima attuativo del "Regolamento Tassonomia"**, il cui periodo di esame è stato prorogato di 2 mesi su decisione del Consiglio. L'effettività delle disposizioni contenute nel Regolamento ([2020/852](#)), che stabilisce i criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento, sono ritenute essenziali per sostenere la transizione verso un sistema economico più rispettoso dell'ambiente.

Semestre europeo e processo di revisione della *governance* economica dell'Ue

I ministri hanno approvato le [Conclusioni sul futuro del Semestre europeo](#) in relazione al dispositivo per la ripresa e la resilienza, in cui si chiede un ritorno agli elementi essenziali del semestre europeo nel ciclo 2022, in particolare le relazioni per paese e le raccomandazioni specifiche per Paese. Per un approfondimento su prassi e procedure in cui si sostanzia il Semestre europeo si fa rinvio al relativo [dossier n. 37/2](#) del Servizio studi del Senato.

Nelle conclusioni il Consiglio osserva che nel 2020 e 2021, la risposta alla crisi sanitaria ha reso necessario un temporaneo adattamento del quadro di coordinamento annuale delle politiche economiche, di bilancio e occupazionali in tutta l'Ue e chiede un **rapido ritorno agli elementi essenziali del Semestre europeo nel ciclo 2022**, in particolare reintroducendo le **relazioni per Paese** e le **raccomandazioni specifiche per Paese**. Allo stesso tempo, il Consiglio sottolinea la necessità di **garantire la complementarietà e di esplorare le sinergie tra il Semestre europeo e l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza**, compresa l'ottimizzazione degli obblighi di segnalazione, ove possibile, per evitare eccessivi oneri amministrativi e sovrapposizioni. Il Consiglio prende atto delle **aspettative legate alla disattivazione della clausola di salvaguardia generale** (*General Escape Clause*) **del patto di stabilità e crescita a partire dal 2023** e sottolinea la necessità

di **salvaguardare la ripresa economica**, tenendo conto anche dell'incertezza delle prospettive economiche e degli effetti asimmetrici della crisi, garantendo che la politica di bilancio sia flessibile e adattata alle circostanze e che la sostenibilità di bilancio sia preservata nel medio termine. Allo stesso tempo, il Consiglio conclude manifestando l'intenzione di **tenere discussioni approfondite sul riesame della governance economica** e sulle sue potenziali implicazioni per il funzionamento del Semestre europeo, in particolare riguardo al patto di stabilità e crescita e alla procedura per gli equilibri macroeconomici.

In tale contesto, si ricorda che il 19 ottobre 2021 la Commissione europea ha pubblicato una [Comunicazione](#) volta a **rilanciare il dibattito pubblico sul riesame del quadro di governance economica dell'UE**. Intervenendo nel corso del *meeting*, ha indicato come obiettivi essenziali la riduzione del debito pubblico e la capacità di rispondere a crisi future agendo in maniera graduale e sostenibile. In particolare, lo strumento di ripresa e resilienza, strategico ma complementare agli investimenti nazionali, è stato indicato come fonte di ispirazione per futuri interventi. La Commissione ha sottolineato il ruolo decisivo degli investimenti privati e la necessità che le regole di *governance* ne facilitino lo stanziamento. È stata inoltre confermata la necessità di semplificare le regole di bilancio, annunciando la presentazione di una **proposta di revisione per il 2023** e la pubblicazione di **linee guida per la politica fiscale per il primo trimestre del 2022**.

La BCE ha riconosciuto **l'eterogeneità delle politiche di bilancio nei diversi Stati membri** e ha evidenziato la necessità di **evitare politiche anticicliche, di semplificare e rendere più trasparenti le regole**, di sostenere la crescita anche grazie ad una politica a favore del clima e di agevolare la transizione digitale.

Nel corso del dibattito, i Ministri hanno condiviso le loro posizioni sottolineando l'importanza del **sostegno agli investimenti e allo sviluppo sostenibile**, la necessità che il programma di lavoro sia il più **inclusivo** possibile e che si concluda prima della disattivazione della *General Escape Clause* (GEC). In generale, è ampiamente condivisa la considerazione che sia giunto il momento di **semplificare le regole di bilancio, migliorandone la trasparenza**. Più nello specifico, è stato sostenuto che la ripresa non dovrebbe essere messa in crisi dalla disattivazione della GEC e che a questo proposito è necessaria una fase di passaggio, soprattutto con rispetto alla transizione verde e digitale. È stato ricordato il **ruolo fondamentale che ha avuto la politica fiscale nel superare la crisi**, sottolineando la necessità di trovare un **bilanciamento tra la sostenibilità fiscale nel medio e lungo termine e gli ingenti investimenti**, provenienti anche dal settore privato, che occorreranno per la transizione verde e digitale. Alla luce dei successi ottenuti nella risposta alla crisi, è stato suggerito di considerare la definizione strutturale di **strumenti comuni** a livello europeo.

Si fa infine presente che il successivo 24 novembre 2021 [la Commissione europea ha avviato il ciclo del Semestre europeo 2022](#). Il pacchetto d'autunno del Semestre europeo comprende **l'analisi annuale della crescita sostenibile**, i **pareri sui documenti programmatici di bilancio** dei Paesi della zona euro per il 2022, le **raccomandazioni strategiche per la zona euro** e la **proposta di relazione comune sull'occupazione della Commissione**. Il pacchetto si basa sulle [previsioni economiche d'autunno 2021](#), secondo le quali l'economia europea sta passando dalla ripresa all'espansione, ma si trova ora ad affrontare alcune nuove turbolenze.

Situazione economica dell'UE e attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza

I ministri dell'Economia e delle finanze hanno discusso dell'attuazione del *Recovery and Resilience Facility* (RRF). La Commissione europea ha fatto presente che alla data del *meeting* risultavano **22 i piani approvati** su 26 presentati e **52,3 i miliardi di euro di prefinanziamento erogati a 17 Paesi**.

I ministri hanno inoltre discusso della recente **impennata dei prezzi dell'energia e al consumo** e delle relative implicazioni politiche. Hanno proceduto a uno scambio di opinioni sul pacchetto di misure della Commissione che l'UE e i suoi Stati membri possono utilizzare e stanno già utilizzando per affrontare l'impatto immediato degli aumenti dei prezzi dell'energia.

La Commissione, ricordando la sua [Comunicazione](#) del 13 ottobre u.s. con la quale ha presentato un **pacchetto di misure d'intervento e di sostegno da utilizzare nel breve e medio termine**, ha sottolineato le misure temporanee attuate dagli Stati membri per contrastare gli impatti negativi sui consumatori più vulnerabili e ha confermato l'analisi secondo la quale **l'aumento dei prezzi dell'energia è dovuto principalmente a un forte aumento della domanda internazionale a cui non ha fatto seguito un analogo incremento dell'offerta**.

La BCE in risposta all'aumento dei prezzi dell'energia, ha sostenuto che le misure sono **compatibili con il pacchetto di proposte legislative "Fit for 55"** e che le misure devono avere come obiettivo il sostegno alle figure più vulnerabili e che comunque il fenomeno non è da attribuire alla transizione verso l'obiettivo emissioni zero.

Nel corso del dibattito è stata evidenziata la **natura politica** del punto, sottolineando che in diversi casi le crisi politiche in Europa sono iniziate da un rapido aumento dei prezzi. Esiste una componente temporanea legata alla ripresa economica, alle difficoltà di approvvigionamento, che ha causato l'adozione di misure fiscali per proteggere le famiglie contro aumento di gas ed elettricità che, tuttavia non possono essere mantenute nel lungo periodo. Il tema è stato collegato al dibattito in corso sulla definizione della **tassonomia e al ruolo dell'energia nucleare**.

7 dicembre 2021

A cura di Davide Zaottini

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.