

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare sulla
stabilità, il coordinamento
economico e la *governance*
nell'Unione europea

Tallinn, 29-31 ottobre 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI
N. 81

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA
N. 94

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

26 ottobre 2017

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il
coordinamento economico e la *governance*
nell'Unione europea

Tallinn, 29-31 ottobre 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 81

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 94



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 81



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 94

Servizio Studi – Dipartimento Finanze

TEL. 06-6760-9496 – st_finanze@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati 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.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE

SCHEDE DI LETTURA **1**

IL FUTURO DELL'UEM. L'INCORPORAZIONE DEL FISCAL COMPACT NELLA CORNICE GIURIDICA DELL'UE **3**

Il dibattito sul futuro dell'UEM 3

L'incorporazione del Fiscal Compact 8

RIFORME NAZIONALI, PROGRAMMI DI ASSISTENZA FINANZIARIA E DI INVESTIMENTO: OBIETTIVI, PERFORMANCE, RISULTATI E PROSPETTIVE **11**

UNA RISCOSSIONE EFFICIENTE DELLE IMPOSTE **15**

Normativa nazionale: principali interventi in materia di riscossione (*a cura del Servizio Studi della Camera*) 15

Il rapporto OCSE “*Tax administration 2017*” 19

L'evasione fiscale: le dimensioni del fenomeno 20

L'elusione fiscale: le dimensioni del fenomeno 22

La tassazione nell'era digitale 25

L'UNIONE EUROPEA E IL PROCESSO DI CAMBIAMENTO: LE SFIDE DEL BILANCIO DELL'UNIONE **29**

Il bilancio dell'Unione e la revisione intermedia del QFP 2014-2020 29

Il documento di riflessione sulle finanze dell'Unione 33

BACKGROUND NOTE - SESSIONE 1

BACKGROUND NOTE - SESSIONE 2

BACKGROUND NOTE - SESSIONE 3

BACKGROUND NOTE - SESSIONE 4

Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union 29–31 October 2017, Tallinn

Programme

Sunday, 29 October 2017

16:00-20:00 Arrival of the delegations and conference registration at the hotels

Monday, 30 October 2017

12:15 Departure by bus from the hotels to the conference venue
Venue: Tallinn Creative Hub, Põhja pst 27a, Tallinn

Registration (for those not yet registered) at the conference venue and welcome coffee with refreshments

12:45-13:45 **Meetings of the political groups**

13:00 Departure by bus from the hotels to the conference venue
Venue: Tallinn Creative Hub, Põhja pst 27a, Tallinn

14:00-14:15 **Opening session**

Welcome address by **Mr Eiki NESTOR**, President of the Riigikogu

Introductory remarks by **Mr Remo HOLSMER**, Deputy Chairman of the Finance Committee of the Riigikogu

14:15-15:45 **Session I: The future of the EMU. The Treaty on Stability, Coordination and Governance and the EU legal framework**

Co-chaired by **Mr Remo HOLSMER**, Deputy Chairman of the Finance Committee of the Riigikogu, and **Mr Jürgen LIGI**, Member of the Finance Committee of the Riigikogu, former Minister of Finance of the Republic of Estonia

Keynote speaker: **Mr Valdis DOMBROVSKIS**, Vice-President of the European Commission for the Euro and Social Dialogue, also in charge of Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union

Keynote speaker: **Mr Roberto GUALTIERI**, Chair of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament

Exchange of views among the participants

The European Commission has launched a broad debate on the future of the EU27 by presenting the White Paper on the Future of Europe, followed by the Reflection Paper on Deepening of the Economic and Monetary Union. Stimulating

social and economic convergence together with tackling financial vulnerabilities and bolstering stabilisation capacity are the two major objectives outlined in the EMU reflection paper. Also, the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union foresees a discussion on its substance within the legal framework of the EU.

Some points for discussion: What is your vision of the EMU's future design and how to get there? How to reinforce democratic accountability, and what would be the role of national parliaments? What kind of political and legal framework is suitable for the EMU?

Concluding remarks

15:45-16:30

Family photo and coffee break

16:30-18:00

Session II: National reforms, financial assistance and investment programmes: objectives, performance, outcome and perspectives

Co-chaired by **Mr Remo HOLSMER**, Deputy Chairman of the Finance Committee of the Riigikogu, and **Mr Roberto GUALTIERI**, Chair of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament

Keynote speaker: **Mr Ardo HANSSON**, Governor of Eesti Pank (the central bank of the Republic of Estonia, member of the European System of Central Banks)

Keynote speaker: **Ms Mari KIVINIEMI**, Deputy Secretary-General of the OECD

Exchange of views among the participants

The EU has implemented measures to boost growth by encouraging investments, restoring trust in the financial system and dealing with structural issues. This was done through a better coordination of economic policy and fiscal measures within the single market. Financial assistance, capital requirements and better supervision are employed, and the final goal of a banking union is set. Financial support to Member States has been conditional on macroeconomic policy measures: comprehensive fiscal, structural and supervisory reforms have been implemented in recipient countries. However, it would be possible to achieve a better result by improving the coherence between the different programmes and instruments and by simplifying their functioning.

Some points for discussion: What can be done to achieve convergence and coherence of EU financial assistance measures? What incentives could assure implementation of structural reforms in Member States? Should the link between the European Semester and EU financing be strengthened?

Concluding remarks

18:00

Return to the hotels by bus

19:30 Departure from the hotels by bus to the dinner venue

20:00 **Dinner and cultural programme**

Venue: Estonia Concert Hall, Estonia puiestee 4, Tallinn

Welcome address by **Mr Remo HOLSMER**, Deputy Chairman of the Finance Committee of the Riigikogu

23:00 Return to the hotels by bus

Tuesday, 31 October 2017

08:15 Departure from the hotels by bus to the conference venue

Venue: Tallinn Creative Hub, Põhja pst 27a, Tallinn

09:00-10:30 **Session III: Collecting taxes efficiently**

Co-chaired by **Mr Remo HOLSMER**, Deputy Chairman of the Finance Committee of the Riigikogu, and **Mr Philippe DALLIER**, Vice-President of the French Senate and member of its Finance Committee

Keynote speaker: **Mr Dmitri JEGOROV**, Deputy Secretary General for Tax and Customs Policy, Ministry of Finance of the Republic of Estonia

Keynote speaker: **Ms Maria Teresa FÁBREGAS**, Director for Indirect Taxation and Tax Administration, DG Taxation and Customs Union, European Commission

Exchange of views among the participants

This session sets out a series of examples of how national tax authorities are administering taxes in terms of efficiency and effectiveness. National tax authorities collect taxes, which provides the governments with the revenue to fund public services; therefore, the goal for tax authorities is to collect the full amount of taxes as efficiently as possible. Moreover, the use of technologies and the rise of new economic systems are causing states to review the tax implications and the deployment of technologies in order to improve the effectiveness and the efficiency of the work of tax authorities.

Some points for discussion: What are the best practices regarding efficient tax administration in your country? How to improve the effectiveness and the efficiency of the work of revenue authorities? What are the major challenges in implementing effective tax administration?

Concluding remarks

10:30-11:00 Coffee break

11:00-12:30 **Session IV: EU in change: challenges for the EU budget**

Co-chaired by **Mr Remo HOLSMER**, Deputy Chairman of the Finance Committee

of the Riigikogu, and **Mr Märt KIVINE**, Special Representative to the Government for European Union budget negotiations for 2018, Ministry of Finance of the Republic of Estonia

Keynote speaker: **Mr Günther H. OETTINGER**, European Commissioner for Budget and Human Resources

Keynote speaker: **Ms Isabelle THOMAS**, Member of the Committee on Budgets of the European Parliament, Co-Rapporteur on the Reflection Paper on the future of EU finances and on the next MFF

Exchange of views among the participants

As part of launching the broad debate on the future of the EU27, the European Commission has presented the Reflection Paper on the Future of EU Finances on 28 June 2017. The EU budget helps to deliver on the things that matter to the Europeans, which is why its volume and aim change over time. New policy areas, different crises, withdrawal of one Member State – all these burden and challenge the EU budget. Since the current Multiannual Financial Framework ends in 2020, a new MFF has to be negotiated.

Some points for discussion: What should the future EU budget focus on? How should the EU budget be financed? How to cope with the challenges over a 10-year period and to ensure greater flexibility at the same time?

Concluding remarks

12:30-12:40

Closing remarks

Address by **Mr Remo HOLSMER**, Deputy Chairman of the Finance Committee of the Riigikogu

12:40-14:00

Lunch

14:00

Return to the hotels by bus

INTRODUZIONE

Il Parlamento estone organizza, nell'ambito della dimensione parlamentare del proprio Semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea.

L'ordine del giorno prevede che, dopo la consueta riunione dei gruppi politici, siano affrontati i seguenti argomenti:

- “Il futuro dell’UEM. Il Fiscal Compact nella cornice giuridica dell’UE”;
- “Riforme nazionali, assistenza finanziaria e programmi di investimento: obiettivi, risultati e prospettive”;
- “Una riscossione efficiente delle imposte”;
- “Le nuove sfide per il bilancio dell’UE”.

La Presidenza estone ha predisposto delle *background notes* in lingua inglese e francese, i cui contenuti sono ampiamente illustrati nel presente dossier.

Schede di lettura

IL FUTURO DELL'UEM. L'INCORPORAZIONE DEL FISCAL COMPACT NELLA CORNICE GIURIDICA DELL'UE

Nella *background note* della Presidenza estone, i cui contenuti sono ampiamente illustrati nella presente scheda, vengono proposti i seguenti quesiti, da sviluppare nel corso del dibattito:

- Qual è la vostra visione sul futuro dell'Unione economica e monetaria (UEM)?
- Come rafforzare la responsabilità democratica e quale ruolo possono assumere in questo contesto i Parlamenti nazionali?
- Che tipo di quadro politico e giuridico è più adatto all'UEM?

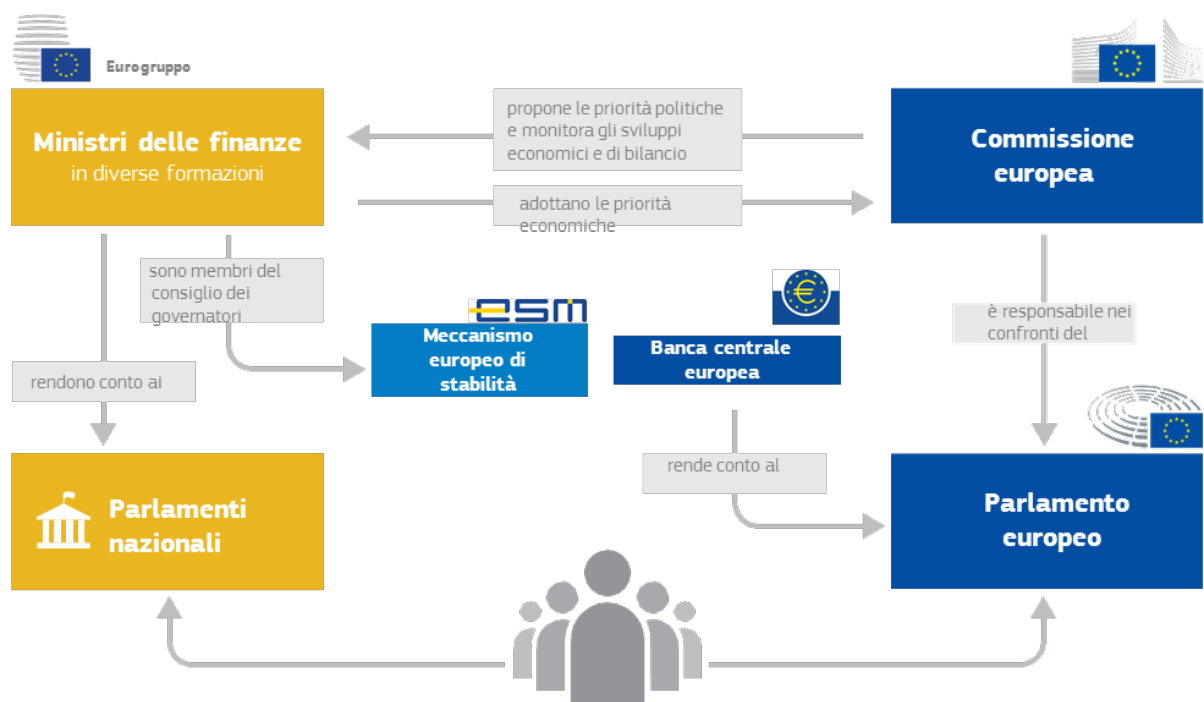
Il dibattito sul futuro dell'UEM

Il dibattito sul futuro dell'UEM dovrebbe registrare una novità con la presentazione, prevista per il **6 dicembre 2017**, di un **pacchetto di proposte** da parte della Commissione europea.

Nell'ambito del dibattito sul futuro dell'Unione europea, avviato con la presentazione di un [Libro bianco](#) il 1° marzo scorso, già il 31 maggio 107 la Commissione europea ha presentato un [documento di riflessione](#) sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, che illustra possibili modi per **completare l'UEM entro il 2025**.

Il documento di riflessione della Commissione europea

La Commissione descrive nei seguenti termini l'**attuale architettura istituzionale dell'UEM**:



Il contributo del Governo italiano: convergenze e differenze con le proposte della Commissione

Il 24 maggio 2017 (dunque, prima della pubblicazione del documento di riflessione della Commissione europea) il Ministero dell'economia e delle finanze ha presentato un [contributo](#) sul **futuro dell'Unione economica e monetaria**.

Si riportano di seguito i **punti sui quali convergono sia il documento di riflessione della Commissione sia il contributo del Governo** evidenziando le questioni sui quali il documento del Governo si discosta dalle proposte della Commissione stessa:

Ministro delle
finanze
dell'UE e
bilancio
comune

- istituzione di un **Ministro delle finanze dell'eurozona**, con il compito di gestire la politica fiscale comune ed un **bilancio autonomo** della zona euro. Tale Ministro sarebbe **organicamente inserito all'interno della Commissione europea**, **presiederebbe contestualmente l'Eurogruppo**, e sarebbe responsabile di fronte al Parlamento europeo.

Attualmente, nell'ambito della Commissione europea c'è un **Vicepresidente** (Valdis Dombrovskis) **competente per l'euro e il dialogo sociale** e che svolge funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività di sei Commissari, tra i quali figura Pierre Moscovici, responsabile per gli affari economici e finanziari. La nomina di entrambi è stata approvata con il voto favorevole del **Parlamento europeo, di fronte al quale sono responsabili**. Il Presidente dell'Eurogruppo, invece, è eletto, in base ad uno specifico protocollo del Trattato sul funzionamento dell'UE, a maggioranza dai ministri dell'economia e delle finanze della zona euro e non è legato da un vincolo di responsabilità con il PE;

Strumento di
stabilizzazione
macroeconomica

- **introduzione di uno strumento comune di stabilizzazione macroeconomica della zona euro**, che integrerebbe gli stabilizzatori di bilancio nazionali in caso di gravi *shock* asimmetrici nei casi in cui la **politica monetaria** risulti **insufficiente a sostenere la domanda**, in particolare attraverso il sostegno **agli investimenti pubblici** e un regime di **assicurazione contro la disoccupazione**. Per finanziare tale strumento la Commissione ipotizza il ricorso alle risorse del Meccanismo europeo di stabilità (ESM) o l'introduzione di una fonte di finanziamento *ad hoc*, come i contributi nazionali

basati su una percentuale del PIL o dell'IVA, o le entrate da accise, prelievi o imposte societarie.

Si segnala che attualmente è in funzione il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS, cd. “**Piano Juncker**”), istituito nel 2016 e che dovrebbe mobilitare **315 miliardi di investimenti entro il 2018**: alla data del 19 settembre 2017, nell’ambito del FEIS sono stati approvati progetti per circa **46 miliardi di euro**, che dovrebbero mobilitare un totale di **236 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi** (pari al 75% dell’importo preventivato di 315 miliardi). Per quanto riguarda l’Italia, risultano **approvati o in via di approvazione** finanziamenti per un **totale di circa 6 miliardi di euro**, che dovrebbero mobilitare **35 miliardi**, (l’Italia è il **secondo beneficiario** degli stanziamenti FEIS, **dopo la Francia**). E’ in corso il negoziato tra le istituzioni europee (Consiglio e Parlamento) per approvare la proposta di **proroga** della durata del FEIS **fino al 2020**, con un aumento dell’**obiettivo di investimento** fino a **500 miliardi di euro**.

Piano Juncker

Nel contributo del Governo italiano si sottolinea che il Meccanismo europeo di stabilità (ESM, cd. “fondo salva-Stati”), nel medio termine potrebbe essere usato per dare attuazione al sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione, che verrebbe attivato in caso di significativi shock asimmetrici, evitando trasferimenti unidirezionali delle risorse solo verso alcuni Paesi;

- attribuzione di **compiti aggiuntivi al Meccanismo europeo di stabilità**, che nel breve termine potrebbe rappresentare il sostegno pubblico al fondo per la risoluzione delle crisi bancarie e nel medio termine potrebbe evolvere nella direzione di un vero e proprio **Fondo monetario europeo**, in grado di intervenire in caso di crisi economico-finanziaria di uno Stato membro.

Trasformazione
dell’ESM in
Fondo
monetario
europeo

Secondo fonti di stampa, il 9 ottobre 2017 i Ministri delle finanze dell’eurozona, riuniti nell’eurogruppo, avrebbero concordato sul fatto che l’ESM debba rimanere un ente intergovernativo (dunque, senza incorporarlo nella cornice giuridica dell’UE) e possa intervenire nelle crisi bancarie. Il Ministro delle finanze tedesco, Wolfgang Schäuble (successivamente eletto Presidente del Bundestag), avrebbe colto l’occasione per illustrare la sua proposta di trasformare l’ESM in un Fondo monetario europeo, con il compito di monitorare i conti pubblici degli Stati membri, controllare il rispetto del Fiscal Compact e sanzionare chi lo viola. A suo avviso, la riforma dell’ESM dovrebbe essere accompagnata

dall'introduzione di un meccanismo di ristrutturazione dei debiti pubblici nazionali;

Eurobond

- introduzione di nuovo strumento finanziario per l'**emissione di titoli garantiti da obbligazioni sovrane** (*sovereign bond-backed securities*). Si tratterebbe di prodotti finanziari cartolarizzati emessi da un'entità commerciale o da un'istituzione, il cui uso potrebbe aumentare la **diversificazione dei bilanci delle banche**.

Nella proposta del Governo italiano, l'emissione di tali titoli potrebbe alimentare la creazione di un bilancio autonomo dell'eurozona. Per la Commissione europea, la prospettiva di una mutualizzazione del debito risulta particolarmente controversa e richiede ulteriori riflessioni, anche a causa della preoccupazione per il possibile affievolirsi degli incentivi a realizzare politiche di bilancio sane. Il Ministro delle finanze tedesco Schäuble, nel suo intervento alla riunione dell'eurogruppo del 9 ottobre, avrebbe escluso ogni forma di eurobond e di mutualizzazione del debito.

Si ricorda che, allo stato attuale ai fini della stabilizzazione dei mercati dei titoli di Stato la Banca centrale europea ha attivato il cd. **Quantitative easing**, che prevede l'acquisto, su base mensile, di **titoli pubblici e privati** per un importo fino a **60 miliardi di euro** (fino a marzo 2017 erano 80 miliardi). In occasione dell'ultima riunione del Consiglio direttiva, la BCE ha confermato che le operazioni QE saranno effettuate "sino alla fine di dicembre 2017 o anche oltre se necessario, e in ogni caso finché non risconterà un aggiustamento durevole dell'evoluzione dei prezzi, coerente con il proprio obiettivo di inflazione";

- rafforzamento dei legami tra le riforme nazionali e i finanziamenti UE disponibili, introducendo, ad esempio, un **fondo** dedicato **che incentivi gli Stati membri a realizzare le riforme** o subordinando l'erogazione dei fondi strutturali, o di una parte di essi, ai progressi compiuti nell'attuazione di riforme concrete per sostenere la convergenza.

Il contributo del Governo italiano prospetta soluzioni diverse, ovvero: iniziative comuni di investimento su larga scala, concentrandosi sul capitale umano, sulla ricerca, sull'innovazione e sull'istruzione superiore; congrui strumenti di finanziamento per i cd "beni pubblici europei" (European common goods), ovvero quei

settori nei quali l'iniziativa dell'UE può rivelarsi più efficace delle azioni dei singoli Paesi membri: gestione delle frontiere, sicurezza, immigrazione, grandi progetti infrastrutturali, difesa.

- **completamento dell'Unione bancaria**, attraverso l'introduzione di un sostegno pubblico (*public backstop*) per il **Fondo di risoluzione** unico delle **crisi bancarie** e l'approvazione della proposta legislativa relativa al **sistema europeo di assicurazione dei depositi bancari** (*European deposit insurance scheme*, EDIS).

Completamento
dell'Unione
bancaria

A fronte delle difficoltà riscontrate nell'approvazione della suddetta proposta legislativa, l'11 ottobre 2017 la **Commissione europea** ha presentato una **comunicazione** in cui propone un'**introduzione più graduale dell'EDIS**. Le fasi previste sarebbero solo due: una fase di riassicurazione più limitata e quindi la coassicurazione. Tuttavia, il passaggio a questa seconda fase sarebbe subordinato ai progressi compiuti nella **riduzione dei rischi bancari**. Nella fase di riassicurazione l'EDIS fornirebbe la copertura della liquidità solo ai sistemi di garanzia dei depositi nazionali. Ciò significa che fornirebbe temporaneamente i mezzi per garantire il pieno indennizzo in caso di crisi di una banca, mentre i sistemi di garanzia dei depositi nazionali dovrebbero rimborsare tale sostegno, garantendo che eventuali perdite continuino a essere coperte a livello nazionale. Nella fase di coassicurazione anche l'EDIS coprirebbe progressivamente le perdite.

- **realizzazione dell'Unione dei mercati dei capitali**, allo scopo di offrire alle famiglie e alle imprese **fonti di finanziamento più innovative e diversificate** e un minor ricorso al finanziamento tramite il prestito bancario.

Allo stato attuale sono stati realizzati circa due terzi delle 33 azioni previste dal Piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali. In particolare, merita segnalare che sono state approvate:

- la proposta di regolamento relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta al pubblico o l'ammissione alla negoziazione di titoli;
- la proposta di regolamento che instaura un quadro europeo per le cartolarizzazioni;
- la proposta di regolamento che modifica la disciplina relativa ai fondi europei per il venture capital e ai fondi europei per l'imprenditoria sociale.

Con riferimento al settore bancario, va rilevato che nel documento di riflessione la Commissione europea prospetta alcune **riforme** che potrebbero **impattare negativamente sul nostro Paese**, e in particolare:

- il rafforzamento dei **requisiti prudenziali delle banche**;
- la **modifica del trattamento regolamentare dei titoli di Stato**, che sono attualmente considerati a rischio zero. Da un lato, tale trattamento non incentiva le banche a diversificare le proprie attività; dall'altro, se fosse modificato, potrebbe **indurre le banche a ridurre drasticamente la quantità di titoli di Stato** in loro possesso, **perturbando** non solo il funzionamento del sistema finanziario del proprio Paese ma potenzialmente anche la **stabilità finanziaria della zona euro** nel suo complesso. Inoltre, la Commissione sottolinea che, per garantire parità di condizioni per il settore finanziario europeo, sarebbe essenziale un **accordo a livello mondiale**.

Al riguardo, è opportuno segnalare che nella riunione del 16 giugno 2017 il Consiglio ECOFIN ha concordato di **attendere gli esiti dei lavori del Comitato di Basilea** sul trattamento dei rischi dei titoli di Stato detenuti dalle banche.

L'incorporazione del Fiscal Compact

L'art. 16 del **Fiscal Compact** prevede che al più tardi **entro cinque anni dalla data di entrata in vigore** del Trattato stesso (e dunque, entro il 1^a gennaio 2018), sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, siano adottate le misure necessarie per **incorporarne il contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea**.

Con il Fiscal Compact, di fatto, si sono confermate alcune regole di bilancio già introdotte nell'ordinamento della UE e si impegnavano gli Stati firmatari a recepire la **regola del pareggio strutturale di bilancio in disposizioni vincolanti** a un elevato livello di gerarchia delle fonti giuridiche (**preferibilmente a livello costituzionale**).

Si può in proposito osservare che le previsioni di maggiore rilievo del Fiscal Compact sono riprodotte nei due principali strumenti normativi dell'Unione che definiscono il Patto di stabilità e crescita, ovvero i regolamenti (UE) n. 1466/97 e 1467/97, come modificati dapprima con il cosiddetto **six-pack** del 2011 e, successivamente all'entrata in vigore del Fiscal Compact, con il cosiddetto **two-pack** del 2013.

Più specificamente, gli unici elementi di differenza riguardano:

- nell'ambito del cosiddetto braccio preventivo, il **Fiscal Compact** identifica l'**obiettivo di medio termine** (OMT) in termini di

Il pareggio
strutturale di
bilancio

Elementi di
differenza tra
Fiscal
Compact e
diritto dell'UE

disavanzo strutturale di bilancio delle amministrazioni pubbliche nella misura massima dello **0,5% del PIL**, mentre nel *six-pack* tale misura era identificata nell'**1%**;

- il **meccanismo correttivo automatico** previsto dal Fiscal Compact, che si attiva qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo e che obbliga la parte contraente ad attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito, **non è riprodotto nell'ordinamento dell'Unione**.

Altre **disposizioni del Fiscal Compact** non sono presenti nel diritto della UE ma **non risultano suscettibili di trasposizione** proprio per il loro specifico contenuto, e specificamente:

Norme del
Fiscal
Compact non
suscettibili di
trasposizione

- l'art. 3, paragrafo 2, che prevede **l'obbligo di pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali** a un livello delle fonti elevato e possibilmente **costituzionale**. L'Italia ha, in effetti, provveduto a riformulare l'articolo 81 della Costituzione affermando il principio dell'equilibrio tra entrate e spese, tuttavia da perseguire non in termini meccanici ma tenendo conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico;
- l'art. 7, che prevede **l'impegno degli Stati dell'area euro a sostenere le raccomandazioni della Commissione** ove essa ritenga che uno Stato abbia **violato il criterio del deficit** nel quadro di una procedura per disavanzi eccessivi, in quanto comporta un **vincolo politico**, non giuridico;
- l'articolo 8, che permette alle parti contraenti ad **adire la Corte di giustizia** nel caso che uno Stato membro non abbia effettuato la trasposizione delle regole del Fiscal Compact nel proprio diritto nazionale entro un anno dalla sua entrata in vigore, avendo la Commissione accertato che tutti i contraenti hanno adempiuto tale obbligo.

Il 10 maggio 2017 la **Camera dei deputati** ha approvato una **mozione** (Rosato e altri, n. [1/01627](#)), nella quale, tra le altre cose, impegna il Governo a:

Mozione della
Camera dei
deputati

- **sostenere in sede europea l'opposizione all'incorporazione del *Fiscal compact* nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea;**

- promuovere una **riforma complessiva della governance economica** in senso più orientato allo sviluppo e volto a **ridurre le correzioni fiscali** richieste per i prossimi anni;
- proseguire il confronto con le istituzioni europee per la **revisione delle metodologie di calcolo del prodotto potenziale** tale da produrre stime più realistiche dell'*output gap*¹;
- **promuovere** con maggior forza l'introduzione di **strumenti comuni di stabilizzazione macroeconomica**, in particolare volti a far fronte all'aumento del tasso di disoccupazione, nonché di efficaci strumenti di mutualizzazione dei rischi tra i Paesi membri, anche accelerando il processo di completamento dell'Unione bancaria;
- promuovere **interazioni più sistematiche tra** le istituzioni europee, in particolare la **Commissione, e i parlamenti nazionali**, sia nel corso della fase di programmazione economico-finanziaria annuale sia nella fase di effettiva attuazione della politica di bilancio.

Posizione del
Governo
italiano

Per quanto riguarda il **Governo italiano**, il Ministro dell'economia, Pier Carlo Padoan, in un intervento del 15 luglio 2017, ha affermato che "il futuro dell'UE non si gioca sul Fiscal Compact sì o Fiscal Compact no. E' possibile immaginare modi per migliorarlo in modo che sia parte di un disegno più ampio. Altrimenti facciamo una battaglia ideologica nel senso negativo del termine". Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Sandro Gozi, nel giugno scorso si è invece espresso in maniera netta contro l'inserimento del Fiscal Compact nell'ordinamento dell'UE.

¹ L'*output gap* è la differenza tra il PIL effettivo e quello potenziale ed è il parametro utilizzato dalla Commissione europea per le decisioni sul livello di flessibilità da consentire ai singoli Stati membri nelle politiche di bilancio e per le eventuali manovre correttive da attuare.

RIFORME NAZIONALI, PROGRAMMI DI ASSISTENZA FINANZIARIA E DI INVESTIMENTO: OBIETTIVI, PERFORMANCE, RISULTATI E PROSPETTIVE

Nella *background note* della Presidenza estone, i cui contenuti sono ampiamente illustrati nella presente scheda, vengono proposti i seguenti quesiti, da sviluppare nel corso del dibattito:

- che cosa si può fare per ottenere una convergenza e una coerenza delle misure di assistenza finanziaria dell'UE?
- quali azioni di stimolo potrebbero garantire l'attuazione delle riforme strutturali negli Stati membri?
- il collegamento tra il Semestre europeo e le misure di finanziamento dell'Unione dovrebbe essere rafforzato?

La **Presidenza estone** muove dalla constatazione che la ripresa **dell'economia all'interno dell'Unione mostra dei segnali incoraggianti**, ma che persistono diversi problemi, attinenti tanto alla staticità del mercato del lavoro quanto alla debole ripresa degli investimenti. Le politiche economiche poste in essere dagli Stati membri sono state significativamente differenti, essendo connesse alla necessità di far fronte a shock specifici nel settore bancario, sul mercato del lavoro o in termini di gettiti fiscali.

Un breve e rapido elenco delle misure intraprese a livello di UE per stimolare la crescita favorendo gli investimenti deve necessariamente prendere le mosse **dalle raccomandazioni per la zona euro e per i singoli Stati membri che vengono aggiornate con cadenza annuale nell'ambito del Semestre europeo**.

Semestre europeo

A partire dal Semestre 2016, la raccomandazione sulla politica economica della zona euro è stata anticipata. Viene presentata, in bozza, unitamente **all'Analisi annuale della crescita** - documento che, di fatto, inaugura il Semestre - e approvata entro il Consiglio europeo di marzo, così da informare i documenti di programmazione (aggiornamento del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma) che gli Stati membri sono chiamati a presentare entro fine aprile e che divengono a loro volta oggetto delle Raccomandazioni specifiche per paese - approvate entro il mese di luglio.

Per quanto concerne in particolare la **Raccomandazione 2017 sulla zona euro**, la Commissione si è soffermata sulle seguenti linee d'azione prioritarie:

Raccomandazione 2017

- attuare politiche che sostengano una **crescita sostenibile e inclusiva** a breve e lungo termine e che migliorino la capacità di aggiustamento, il riequilibrio e la convergenza, dando priorità alle **riforme che aumentino la produttività**, migliorino il contesto istituzionale e imprenditoriale, rimuovano gli ostacoli agli investimenti e sostengano la **creazione di posti di lavoro**;
- puntare, nelle **politiche di bilancio**, a un equilibrio appropriato tra l'esigenza di assicurare la sostenibilità e la necessità di sostenere gli investimenti per rafforzare la ripresa, "contribuendo in tal modo a un adeguato orientamento aggregato della politica di bilancio e a una combinazione più equilibrata delle politiche";
- attuare riforme basate su un efficace **dialogo sociale** che favoriscano la competitività, la **creazione di posti di lavoro**, la **qualità del lavoro**, la resilienza e la convergenza economica e sociale, puntando su contratti d'impiego affidabili, **sistemi di istruzione e formazione** efficienti e di qualità, **politiche attive** efficaci per l'occupazione e sistemi moderni, sostenibili e adeguati di protezione sociale;
- proseguire i lavori per il **completamento dell'Unione bancaria** sui fronti della riduzione e della condivisione del rischio, anche in relazione a un sistema europeo di assicurazione dei depositi e all'avvio dell'operatività del sostegno comune per il Fondo di risoluzione unico;
- compiere progressi in relazione al **completamento dell'UEM**, nel pieno rispetto del mercato interno dell'Unione e in maniera aperta e trasparente nei confronti degli Stati membri non appartenenti alla zona euro.

Per quanto concerne la raccomandazione specifica sul PNR e il Programma di stabilità dell'**Italia**, la proposta della Commissione, adottata dal Consiglio lo scorso 11 luglio, si sofferma in particolare:

- sulla necessità di perseguire "**un consistente sforzo di bilancio nel 2018**, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e di crescita, tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche". A tal fine, l'Italia è invitata a provvedere a una tempestiva attuazione del **programma di privatizzazioni** e a utilizzare le **entrate straordinarie** per accelerare la **riduzione del**

Sforzo di
bilancio

rapporto debito pubblico/PIL; a trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, procedendo con decisione alla riduzione del numero e dell'entità delle agevolazioni fiscali, alla riforma del sistema catastale e alla reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato;

- sull'impegno volto a **ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti**; a potenziare la **lotta contro la corruzione**, in particolare riformando l'istituto della prescrizione; a completare la riforma del pubblico impiego e a migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche; ad adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospenso; Processo civile
- sull'accelerazione del processo di **riduzione dello stock dei crediti deteriorati** e sul rafforzamento degli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale, adottando inoltre la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie; Banche
- sul rafforzamento - con pieno coinvolgimento delle parti sociali - del quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere **contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali**. Dovrebbero inoltre essere adottate misure che assicurino efficaci politiche attive del mercato del lavoro, incentivino il lavoro dei secondi percettori di reddito, razionalizzino la spesa sociale e ne migliorino la composizione. Contrattazione collettiva

La background note della Presidenza estone procede quindi a elencare, in ordine sparso, le misure e i programmi posti in essere dall'Unione a sostegno della ripresa economica e delle riforme strutturali degli Stati membri, e che si tenta qui di sintetizzare brevemente:

- il **Programma di sostegno alle riforme strutturali**, incluso tra i documenti di accompagnamento al Semestre europeo 2016, e che consiste, in estrema sintesi, in una sorta di grande piano di assistenza tecnica, da fornire su richiesta dello Stato membro interessato e al quale è associata una proposta specifica di finanziamento; Sostegno alle riforme
- **misure di assistenza finanziaria** finalizzate alla stabilizzazione economica, **concesse su richiesta e condizionate** Assistenza agli Stati membri

all'implementazione di specifiche riforme. Finora ne hanno beneficiato, a vario titolo, otto Stati membri, e segnatamente Cipro, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Portogallo, Romania e Spagna;

Quantitative
easing

- **interventi della BCE**, consistenti nel cd. *Quantitative easing*, che prevede l'acquisto, su base mensile, di titoli pubblici e privati per un importo fino a 60 miliardi di euro, e che è stato recentemente prorogato fino a dicembre 2017 e oltre se necessario;

Il FEIS

- **il Fondo europeo per gli investimenti strategici**, istituito nel 2016 all'interno del cd. "Piano Juncker" per il rilancio della crescita attraverso gli investimenti e che, secondo la Commissione, dovrebbe mobilitare 315 miliardi di investimenti entro il 2018 (cfr. *infra*, sessione 1), elevabili a 500 in caso di approvazione della proposta di proroga della durata del FEIS, in corso avanzato di negoziato.

Semplifica-
zione

La background note evidenzia infine come, nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione (cfr. *infra*, Sessione IV), il gran numero di strumenti finanziari, basati su disposizioni legislative spesso differenti o non compatibili, rischia di rappresentare un ostacolo a un loro utilizzo pienamente efficace. Al fine di evitare tali difficoltà attuative, la Commissione suggerisce una semplificazione radicale, basata sul principio secondo cui "le stesse regole dovrebbero applicarsi, nei limiti del possibile, a tutti gli interventi di un dato tipo, al fine di puntare a un corpus regolamentare unico".

UNA RISCOSSIONE EFFICIENTE DELLE IMPOSTE

Nella *background note* della Presidenza estone vengono proposti i seguenti quesiti, da sviluppare nel corso del dibattito:

- Quali sono le migliori pratiche per quanto riguarda un'amministrazione fiscale nel vostro Paese?
- Come migliorare l'efficacia e l'efficienza delle autorità preposte alla riscossione delle imposte?
- Quali sono le principali sfide nella realizzazione di un'amministrazione fiscale efficace?

Normativa nazionale: principali interventi in materia di riscossione (a cura del Servizio Studi)

Un maggiore sfruttamento delle nuove tecnologie favorisce l'acquisizione di informazioni rilevanti per l'effettuazione di controlli mirati da parte dell'Amministrazione finanziaria e può stimolare un aumento dell'adempimento spontaneo. Nel corso della legislatura, numerosi interventi del legislatore fiscale hanno inteso **migliorare e semplificare la riscossione spontanea e coattiva delle imposte**, al fine di incentivare la *tax compliance* e così combattere il fenomeno dell'evasione. Di seguito viene fornita un'elencazione delle principali misure adottate.

Semplificazione degli adempimenti e riscossione spontanea

Si segnalano, in particolare, le seguenti misure:

- il meccanismo del cd. ***split payment***, ovvero lo speciale versamento dell'IVA dovuta per le operazioni effettuate nei confronti di soggetti pubblici introdotto dalla legge di stabilità 2015, col quale si consente all'erario di acquisire direttamente l'imposta dovuta. Esso è stato potenziato con il decreto-legge n. 50 del 2017 e, da ultimo, con il decreto-legge n. 148 del 2017, che estende lo *split payment* a tutte le società partecipate dalla P.A. La relazione tecnica che accompagna detto ultimo provvedimento stima che dalla misura di estensione derivi un incremento di gettito pari a 46,2 milioni di euro annui;
- l'ampliamento del cd. ***reverse charge***, ovvero sia delle ipotesi in cui si applica il meccanismo di inversione contabile a fini IVA (vale a

Split payment

Reverse charge

dire, il meccanismo in cui l'onere dell'imposizione fiscale viene trasferito dal venditore al compratore). La legge di stabilità 2015 ha inteso estendere tale istituto anche ad ulteriori ambiti del settore edile, del settore energetico e della grande distribuzione alimentare; tuttavia, tale ultima estensione non è stata ancora autorizzata da parte dell'UE. La legge di stabilità 2016 ha ulteriormente esteso il novero delle ipotesi in cui si applica il *reverse charge* (prestazioni rese dalle imprese consorziate nei confronti del consorzio di appartenenza, a specifiche condizioni);

- la cd. **dichiarazione precompilata** (D.Lgs. n. 175 del 2014, emanato in attuazione della legge di delega fiscale), trasmessa dall'Agenzia delle entrate ai contribuenti entro il 15 aprile di ciascun anno, con possibilità di accettarla o modificarla;
- gli incentivi fiscali all'utilizzo della **fatturazione elettronica** e della trasmissione **telematica dei dati** (incentivati dal decreto legislativo n. 127 del 2015, anch'esso emanato in attuazione della delega fiscale) che consistono, tra l'altro, in rimborsi IVA prioritari;
- una prima tranche di **semplificazione degli adempimenti** introdotte dal menzionato **D.Lgs. n. 175 del 2014** in attuazione della delega fiscale. Tra le misure introdotte dal primo provvedimento si ricordano in questa sede: oltre all'introduzione della dichiarazione dei redditi precompilata, la revisione della **disciplina concernente i rimborsi IVA** e lo **snellimento degli adempimenti connessi ad operazioni intracomunitarie** e con i Paesi esteri. Sono stati semplificati anche alcuni **adempimenti in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali**;
- **le ulteriori semplificazioni** introdotte dal **decreto-legge n. 193 del 2016** che, tra l'altro, investono: i contenuti e i termini per la presentazione delle dichiarazioni fiscali, nonché la relativa modalità di trasmissione, le presunzioni legali, le spese deducibili dal reddito di lavoro autonomo, la cedolare secca sugli affitti, la proroga tacita delle opzioni esercitabili ai sensi del TUIR, la tassazione di gruppo e il consolidato mondiale, la garanzia sui rimborsi IVA, la semplificazione degli obblighi dichiarativi connessi all'opzione per l'imposta sostitutiva sui finanziamenti, le modalità di riscossione delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, gli orari di apertura delle conservatorie immobiliari e istituzione di sezioni stralcio delle

conservatorie, la semplificazione delle procedure per la chiusura delle partite IVA inattive;

Riscossione coatta e organi della riscossione

Con riferimento alla **riscossione coattiva si segnalano:**

- **l'accorpamento delle Agenzie fiscali e la complessiva riorganizzazione delle stesse.** Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha disposto l'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) nell'Agenzia delle dogane (che ha assunto la denominazione di Agenzia delle dogane e dei monopoli) e dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate, nonché la decadenza dei relativi organi, a decorrere dal 1° dicembre 2012. Le funzioni svolte dagli enti incorporati, nonché le relative risorse sono state trasferite, rispettivamente, all'Agenzia delle dogane e alla Agenzia delle entrate. Il Decreto Legislativo n. 157 del 2015, in attuazione della delega fiscale (legge n. 23 del 2014) reca interventi di **riorganizzazione** delle agenzie fiscali diretti a potenziare l'efficienza dell'azione amministrativa, anche attraverso la definizione di specifici obiettivi misurabili sulla base di puntuali indicatori. Viene altresì prevista una revisione del sistema delle convenzioni tra Ministero dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali, in relazione alla nuova strategia di controllo fiscale e agli obiettivi di maggiore efficienza cui essa è rivolta, cui agganciare gli incentivi per il personale; Riorganizzazione delle agenzie fiscali
- lo scioglimento, **dal 1° luglio 2017, di Equitalia S.p.A.** (ad eccezione di Equitalia Giustizia) e **l'istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione**, ente pubblico economico sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze (decreto-legge n. 193 del 2016);
- la possibilità (decreto-legge n. 50 del 2017) per Agenzia delle entrate-Riscossione di svolgere le attività di riscossione delle **entrate tributarie o patrimoniali di tutte le amministrazioni locali** e delle società da esse partecipate, con l'esclusione delle società di riscossione; dal 1° luglio 2017 le amministrazioni locali possono deliberare di affidare all'Agenzia delle entrate-Riscossione la sola attività di riscossione, spontanea e coattiva (e non più, come previsto

dalla norma previgente, anche le attività di accertamento e liquidazione);

- l'introduzione degli **indici sintetici di affidabilità fiscale** dei contribuenti cui sono correlati specifici benefici, con contestuale, progressiva eliminazione degli effetti derivanti dall'applicazione dei parametri e degli studi di settore (decreto-legge n. 50 del 2017);
- il sempre **maggior coinvolgimento degli Enti territoriali nell'attività di accertamento e riscossione**, con estensione agli anni 2018 e 2019 dell'incentivo previsto per la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario, pari al 100 per cento del riscosso (decreto-legge n. 193 del 2016). Come rilevato dal direttore dell'Agenzia delle Entrate nell'audizione presso l'Anagrafe tributaria del 12 ottobre u.s., dal febbraio 2009 a settembre 2017 sono state trasmesse, da oltre 1.000 Comuni, circa 95.000 segnalazioni, di cui circa 17.000 sono state trasfuse in atti di accertamento con oltre **350 milioni di euro di maggior imposte accertate e poco più di 105 milioni di euro di maggior imposte riscosse**.

Nel corso della legislatura, l'Italia si è inoltre impegnata sul fronte degli **accordi internazionali in materia fiscale**, al fine di arginare il fenomeno dell'evasione e dell'erosione della base imponibile, con riferimento alle imprese internazionali e multinazionali. Sul [sito](#) del Dipartimento delle Finanze è disponibile l'elenco degli **accordi amministrativi per lo scambio di informazioni in materia fiscale** stipulati con altre giurisdizioni. Si segnala, da ultimo, che l'Italia e la **Svizzera** hanno concluso un accordo per rendere operativo lo scambio di informazioni a fini fiscali attraverso "richieste di gruppo" in base all'articolo 27 della Convenzione per evitare le doppie imposizioni tra l'Italia e la Svizzera. L'Accordo è in vigore dal 2 Marzo 2017.

Si segnala infine in questa sede che, nel **Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva**, allegato alla Nota di aggiornamento al DEF 2017, si afferma che l'attività dell'Agenzia delle entrate ha reso possibile nel corso del **2016** il **recupero di somme evase pari a 19 miliardi di euro** (4,8 miliardi dalla riscossione coattiva, 13,7 dai versamenti diretti e 461 milioni dalle iniziative relative all'attività di promozione alla *compliance*), con un incremento del 28% rispetto al 2015.

Il rapporto OCSE “Tax administration 2017”

Il 28 settembre 2017 l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha pubblicato un rapporto (“[Tax administration 2017](#)”), basato sulla **valutazione comparativa di 55 amministrazioni fiscali** di altrettanti Paesi (tra cui l’Italia), che illustra l’imponente cambiamento che sta avvenendo nell’amministrazione fiscale, guidato dall’utilizzo delle nuove tecnologie.

Rapporto OCSE
sulle
amministrazioni
fiscali

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi al **totale delle entrate tributarie nette** (al netto di deduzioni e agevolazioni) **effettivamente riscosse dalle amministrazioni fiscali** dei principali Paesi esaminati, **in percentuale del PIL e in percentuale delle entrate totali** (2015, ultimi dati disponibili):

	% PIL	% entrate totali
Francia	22,1	41,4
Germania	17,6	39,4
Italia	22,7	47,5
Spagna	16,7	43,7
Regno Unito	26,0	68,4
USA	15,5	49,1
Giappone	8,6	17,6

Entrate tributarie
nette

Di seguito, le **entrate nette effettivamente riscosse dalle amministrazioni fiscali**, suddivise per tipologia di imposta, **in percentuale del totale delle imposte riscosse** (2015, ultimi dati disponibili):

	Imposta sulle persone fisiche	Imposta sulle società	IVA	Contributi sociali	Altre entrate
Francia	14,7	6,9	27,3	-	51,1
Germania	48,3	13,7	29,4	-	8,6
Italia	40,2	7,4	22,6	-	29,8
Spagna	40,1	11,5	33,5	-	29,8
Regno Unito	34,1	8,6	18,3	22,6	16,4
USA	49,8	11,7	-	35,2	3,3
Giappone	33,9	22,3	38,4	-	5,4

Un altro indicatore OCSE per valutare l’efficacia delle amministrazioni fiscali è il **numero di addetti del settore tributario**, nonché il **budget a disposizione delle amministrazioni fiscali** (anno 2015):

Personale e
budget delle
amministrazioni
fiscali

	Staff settore fiscale	Budget (miliardi di euro)
Francia	64.762	4,5
Germania	110.298	8,5
Italia	40.263	3,0
Spagna	21.731	1,3
Regno Unito	56.488	3,8
USA	80.179	9,6
Giappone	55.790	5,3

Due importanti indicatori di *compliance* fiscale sono il **rispetto dei tempi di presentazione dei documenti** connessi agli adempimenti fiscali e il rispetto dei tempi di pagamento. Benché tali tassi siano piuttosto elevati per tutti i Paesi considerati (la media dei tempi di presentazione dei documenti è dell'85%, quella dei tempi di pagamento è intorno al 90%), il rapporto OCSE rileva che **scostamenti anche lievi** dal target del 100% possono comportare **riduzioni significative nel gettito fiscale**.

L'evasione fiscale: le dimensioni del fenomeno

Poiché le imposte dirette sono di competenza degli Stati membri, l'attenzione dell'Unione è sempre stata concentrata prevalentemente sull'**evasione dell'IVA**, che costituisce, sia pure per una quota marginale (circa il 12%), una delle entrate del bilancio UE.

A tale riguardo, nel **rapporto** presentato il 28 settembre 2016 la Commissione europea rileva che, rispetto al 2014, **nel 2015** la differenza tra le entrate IVA previste e quelle effettivamente riscosse (il cosiddetto "**divario dell'IVA**"), è **diminuita di 8 miliardi** di euro, ma rimane significativamente elevata (**151,5 miliardi di euro**). Se mediamente a livello UE i dati migliorano, la riscossione dell'IVA a livello nazionale varia notevolmente tra i diversi Stati membri. I divari dell'IVA più significativi sono stati registrati in Romania (37,2%), in Slovacchia (29,4%) e in Grecia (28,3%). I divari più esigui sono invece stati osservati in Spagna (3,5%) e in Croazia (3,9%). **In termini assoluti, il divario dell'IVA maggiore (35 miliardi di euro) è stato quello dell'Italia;** nel 2014 il *gap* era di 38 miliardi (sempre record nell'UE) e nel 2011 quasi 41 miliardi. In percentuale, dal 2011 c'è stato un miglioramento del *tax gap* del 3 per cento (fonte: Commissione europea):

L'evasione
IVA

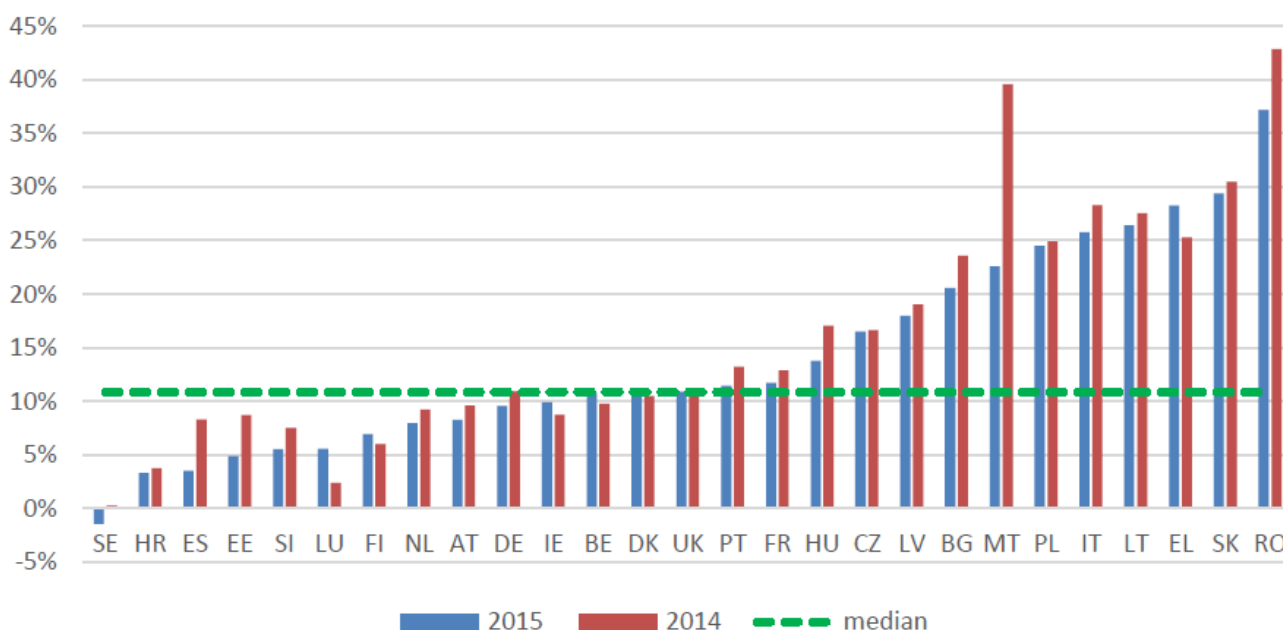


TABELLA 3.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE –DATI IN MILIONI DI EURO–

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Differenza	Media
							2015-14	2012-14**
IRPEF								
lavoro dipendente (irregolare)	N.D.	3.949	3.887	3.975	5.149	N.D.	N.D.	4.337
IRPEF	29.292	31.470	29.453	30.894	31.659	31.611	-48	30.669
lavoro autonomo e impresa								
IRES	8.784	10.396	9.958	10.956	10.375	10.299	-76	10.430
IVA	33.658	36.339	36.193	34.944	36.238	34.771	-1.467	35.792
IRAP	8.254	8.863	8.524	8.486	8.420	6.181	-2.239	8.477
LOCAZIONI	2.306	2.380	1.935	1.283	1.397	1.333	-64	1.539
CANONE RAI	755	765	887	942	977	1.008	31	935
IMU	N.D.	N.D.	3.970	5.249	5.225	5.195	-30	4.815
Totale entrate tributarie	N.D.	N.D.	94.807	96.729	99.439	N.D.	N.D.	96.992
Totale entrate tributarie al netto del lavoro dipendente	N.D.	N.D.	90.920	92.754	94.290	90.398	-3.892	92.655
Entrate contributive								
carico lavoratore dipendente	N.D.	2.438	2.478	2.376	2.602	2.485	-117	2.485
carico datore di lavoro	N.D.	8.016	8.077	7.906	8.688	8.224	-464	8.224
Totale entrate contributive	N.D.	10.454	10.555	10.282	11.290	10.709	-581	10.709
Totale entrate tributarie e contributive	N.D.	N.D.	105.362	107.011	110.729	N.D.	N.D.	107.701

* Le stime relative al 2015 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

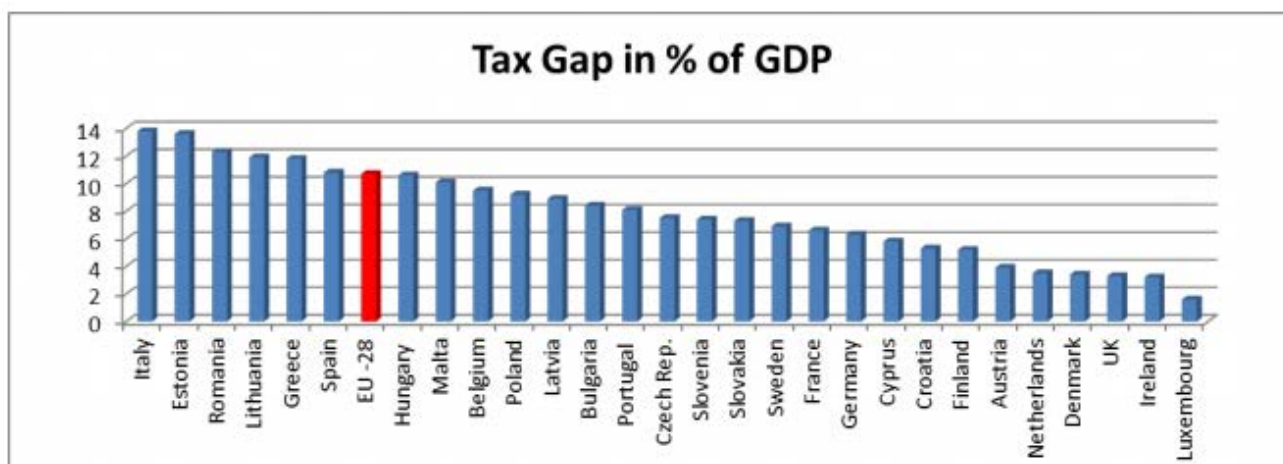
** La media è calcolata solo per il triennio in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

La tabella di cui sopra, estratta dall'ultimo **rapporto sulla lotta all'evasione** allegato alla nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (DEF), riassume le **stime del cd. tax gap** (ovvero il divario

Il divario fiscale

fiscale, la differenza tra le tasse dovute e quelle effettivamente riscosse) con riferimento a tutte le tipologie di imposte. Occorre rilevare che **pochi Paesi OCSE** elaborano regolarmente un **programma per la stima del tax gap** così completo: tra le economie avanzate solo il **Regno Unito** produce stime analoghe. In base ai dati forniti dall'*Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC)*, nel 2015 il **tax gap complessivo** ammontava a circa **40 miliardi di euro**, di cui 17,2 imputabili all'evasione di imposte sul reddito personale e sul *capital gain* (ovvero la differenza fra guadagni e perdite derivanti dalla compravendita di azioni o altri valori mobiliari); 14,1 di evasione IVA; 4,1 imputabili all'evasione dell'imposta sulle società; 3,1 relativi alle accise e 1,4 all'evasione di altre imposte.

Nonostante le difficoltà nel reperimento di dati comparabili, in uno [studio](#) del Parlamento europeo viene riportato il seguente grafico, che illustra il divario fiscale in percentuale del PIL in ciascuno dei Paesi membri dell'UE (anno 2014; l'**Italia**, con circa il 14%, risulta essere il Paese con il **tax gap maggiore**):



L'elusione fiscale: le dimensioni del fenomeno

L'evasione fiscale può essere definita come tutti quei comportamenti che hanno come obiettivo la riduzione o di sottrarsi, in tutto o in parte, all'obbligazione tributaria attraverso pratiche che violano le leggi e le norme fiscali. Tuttavia, accanto al tema dell'evasione negli ultimi anni **ha assunto dimensioni sempre più significative e preoccupanti il fenomeno dell'elusione fiscale** che, seppur rispettando la legge, produce vantaggi al contribuente riducendo il gettito.

L'elusione è stata rappresentata come una forma di abuso del diritto, ovvero la messa in pratica di comportamenti e azioni che hanno come obiettivo ultimo quello di aggirare le leggi a proprio vantaggio. Il Legislatore nazionale è intervenuto ripetutamente per stringere le maglie della normativa fiscale al fine di ridurre il rischio di pratiche elusive.

L'elusione, peraltro, può anche essere agevolata dal fatto che alcuni contribuenti, tipicamente le imprese multinazionali, operano in diversi Paesi ovvero offrono beni o servizi immateriali il cui valore è difficile da quantificare. Si tratta di problemi che riguardano in primo luogo ma non esclusivamente l'economia digitale. Questa posizione opportunistica conferisce loro un vantaggio a discapito delle aziende concorrenti.

Per *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) si intende, dunque, l'insieme di **strategie di natura fiscale** che talune imprese pongono in essere **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, di fatto, essa stessa una strategia che conduce all'erosione della base imponibile.

Non è agevole individuare dati certi riguardo l'ampiezza del fenomeno BEPS. Innanzitutto in quanto **non vi è una definizione condivisa di ciò che costituisce "elusione"**, a livello internazionale. Tuttavia, secondo una stima scaturita dalla collaborazione degli Stati OCSE e G20, il fenomeno determina una **perdita** in termini di entrate fiscali che oscilla **tra il 4 ed il 10% degli introiti globali** delle imposte sui redditi d'impresa. In termini monetari, il mancato introito è quantificabile in un ammontare **tra i 100 ed il 240 miliardi ogni anno**.

Le quantificazioni dell'OCSE...

Secondo un altro studio condotto dal **Fondo monetario internazionale** su 51 Paesi, il trasferimento degli utili tra giurisdizioni fiscali comporta una **perdita di gettito che mediamente corrisponde a circa il 5%** delle attuali **entrate fiscali** provenienti dall'imposizione del reddito delle società, ma che è pari a quasi il **13% nei Paesi non appartenenti all'OCSE**. Per quanto concerne l'Unione europea, ogni anno la sola **elusione fiscale fa perdere ai bilanci nazionali 50-70 miliardi di euro circa**, ma tali perdite di gettito potrebbero in realtà ammontare a circa **160-190 miliardi di euro** se si tiene conto delle intese fiscali particolari, delle inefficienze nella riscossione e di altre attività analoghe.

...e quelle del FMI

Negli ultimi anni le strategie di lotta contro l'elusione fiscale sono state oggetto di dibattito e di importanti decisioni adottate in sede **OCSE**. In particolare, in occasione della riunione del G20 svoltasi ad Antalya

Piano d'azione OCSE

(Turchia) il 15-16 novembre 2015, è stato raggiunto un accordo sull'attuazione di un **piano d'azione**, articolato in **quindici misure chiave**, che prevede nuovi standard minimi in materia di:

- **scambio automatico di informazioni** in sede di accordi fiscali tra **multinazionali e governi** (*ruling*);
- **accordi tra amministrazioni fiscali** al fine di **evitare** che le azioni di contrasto alla doppia-non-imposizione si traducano in una **doppia tassazione**.
- **limitazione alle pratiche fiscali dannose**, in particolare nel settore della proprietà intellettuale;

In particolare, l'azione 15 prevedeva la predisposizione di una **convenzione multilaterale fiscale per la prevenzione dell'elusione** e contro la "pianificazione fiscale aggressiva" dei gruppi multinazionali, che è stata **sottoscritta il 7 giugno 2017** dai rappresentanti di 68 Paesi (**tra cui l'Italia**). La convenzione multilaterale, che **attualizza** - senza doverli rifare - **oltre 1.100 accordi** in vigore **tra le 111 giurisdizioni impegnate** nel programma **BEPS**, inserisce novità importanti come la **risoluzione alternativa delle dispute**, un **arbitrato con tempi certi**, nonché disposizioni sulle **stabili organizzazioni simulate** in Paesi terzi - su cui oggi vengono caricate le tassazioni oltremodo favorevoli - sull'abuso dei trattati e sull'asestamento delle doppie imposizioni.

Si riporta, di seguito, un grafico con l'elenco dei Paesi firmatari della convenzione multilaterale:



La tassazione nell'era digitale

La *background note* della Presidenza estone sottolinea l'importanza di **adattare i sistemi tributari alle caratteristiche della cd. "economia collaborativa"**, richiamando una [comunicazione](#) della Commissione europea presentata il 2 giugno 2016..

L'economia collaborativa

Con il termine "economia collaborativa" si intende un modello imprenditoriale in cui le attività sono facilitate da piattaforme che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati (ad es, Airbnb, Uber). L'economia collaborativa coinvolge **tre categorie di soggetti**:

- i **prestatori di servizi** che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale ("pari") sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale ("prestatori di servizi professionali");
- gli **utenti di tali servizi**;
- gli **intermediari** che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma *online* — i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi. Le transazioni dell'economia collaborativa generalmente non comportano un trasferimento di proprietà e possono essere **effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro**.

I **ricavi totali lordi** nell'UE di piattaforme e prestatori di servizi di collaborazione nel 2015 ammontavano a circa **28 miliardi di euro**, e si stima che **in futuro** l'economia collaborativa potrebbe apportare all'economia dell'UE **da 160 a 572 miliardi di euro** di ulteriore giro d'affari.

Dal punto di vista fiscale sarebbero tuttavia emersi **problemi** per quanto riguarda l'**adempimento degli obblighi tributari** e la loro applicazione, e in particolare: **difficoltà nell'identificazione dei contribuenti** e dei redditi imponibili; mancanza di informazioni sui prestatori di servizi; una **pianificazione fiscale aggressiva**, in particolare da parte delle **imprese nel settore digitale**; differenze nelle pratiche fiscali; scambio insufficiente di informazioni.

*Occorre rilevare che la background note si limita a evocare le sfide connesse al fenomeno dell'economia collaborativa, ma esse andrebbero inquadrare nell'ambito, decisamente più ampio, della **tassazione dell'economia digitale**.*

A tale riguardo, si ricorda che il 21 settembre 2017 la Commissione europea ha presentato una [comunicazione](#) che mira a porre le premesse per la definizione di un **regime fiscale omogeneo**, auspicabilmente da condividere a livello internazionale, in un ambito che non si limiti soltanto all'Unione europea.

A tal fine, viene richiamato l'impegno dell'OCSE di presentare nella primavera 2018 un **rapporto per il G20 sulla tassazione dell'economia digitale**.

La comunicazione parte dalla premessa per cui negli scorsi anni c'è stata una **rapidissima crescita dell'economia digitale**: mentre **nel 2006 solo una fra le prime venti imprese operava nel settore digitale** e complessivamente le imprese del comparto raccoglievano **soltanto il 7% della capitalizzazione complessiva**, nel **2017 ben nove tra le prime venti società** operavano nel settore digitale e raccoglievano il **54% della capitalizzazione complessiva**.

A fronte di questa crescita impetuosa, la Commissione europea segnala che, in media, le imprese del comparto subiscono una **tassazione dell'8,5%, meno della metà di quella delle imprese tradizionali**.

In particolare, la comunicazione prospetta quale possibile soluzione il modello della **base imponibile comune consolidata**, su cui la Commissione europea già da tempo ha presentato una proposta e su cui si registra un negoziato piuttosto difficile per le perplessità di diversi Paesi, che sino ad ora ne hanno impedito un iter spedito.

La proposta stabilisce un corpo comune di norme per la determinazione della base imponibile per le imposte sulle società, senza pretendere di armonizzare anche le aliquote.

Tra le **misure alternative di breve periodo** vengono, quindi, prospettate:

- **una tassazione perequativa sul fatturato delle società digitali** non tassato o non sufficientemente tassato, detraibile dall'imposta sul reddito delle società ovvero nella forma di una tassazione separata (tale opzione, peraltro, è stata prospettata anche in un documento comune sottoscritto dai Ministri delle finanze di **Italia**, Francia, Germania e Spagna);
- **una ritenuta sulle transazioni digitali**, applicata ai pagamenti nei confronti di fornitori di beni e servizi non residenti ordinati *online*;
- **un prelievo separato sui ricavi generati dalla fornitura di servizi digitali o attività pubblicitaria**.

I Capi di Stato e di Governo, nella riunione del **Consiglio europeo del 19-20 ottobre**, hanno sottolineato la necessità di un regime fiscale efficace ed equo, adeguato all'era digitale: a tal fine, il Consiglio europeo attende con interesse **proposte adeguate** da parte della **Commissione entro l'inizio del 2018**, auspicando che siano in linea con i lavori attualmente in corso in seno all'OCSE, al fine di assicurare la parità di condizioni a livello mondiale.

L'UNIONE EUROPEA E IL PROCESSO DI CAMBIAMENTO: LE SFIDE DEL BILANCIO DELL'UNIONE

Nella *background note* della Presidenza estone, i cui contenuti sono ampiamente illustrati nella presente scheda, vengono proposti i seguenti quesiti, da sviluppare nel corso del dibattito:

- Su cosa dovrebbe focalizzarsi il bilancio dell'Unione?
- Come dovrebbe essere finanziato il bilancio dell'Unione?
- Come raccogliere le sfide in un arco temporale più che decennale, assicurando al contempo una maggiore flessibilità?

Il bilancio dell'Unione e la revisione intermedia del QFP 2014-2020

Come rilevato nella citata *background note* predisposta dalla Presidenza estone, il bilancio dell'Unione, pur contribuendo alla realizzazione di obiettivi importanti per i cittadini europei, costituisce **una parte marginale delle spese pubbliche nell'UE, rappresentando meno dell'1% del PNL degli Stati membri e circa il 2% delle spese pubbliche nell'Unione**. Una tendenza che - anche per effetto della crisi economica e finanziaria - si è progressivamente rafforzata, culminando nell'adozione di un Quadro finanziario pluriennale, quello per il periodo 2014-2020, nel quale per la prima volta nella storia dell'UE il montante complessivo dei fondi è risultato inferiore rispetto a quello del precedente periodo di programmazione.

Il 14 settembre 2016 la Commissione europea ha presentato un pacchetto legislativo relativo al riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020.

Il pacchetto di
revisione del
QFP

Il riesame intermedio del funzionamento del QFP era previsto espressamente **dall'art. 2 del [regolamento n. 1311/2013](#)**, il quale recita testualmente: " Entro la fine del 2016 la Commissione presenta un riesame del funzionamento del QFP, tenendo pienamente conto della situazione economica in quel momento nonché delle proiezioni macroeconomiche più aggiornate. **Tale riesame obbligatorio è, se del caso, accompagnato da una proposta legislativa di revisione del presente regolamento in conformità delle procedure stabilite nel TFUE.**".

La Commissione ha ritenuto di avvalersi della facoltà di presentare una proposta legislativa, come espressamente previsto dal citato art. 2, tenendo conto del fatto che, nei primi anni del QFP 2014-2020, l'Unione ha dovuto

far fronte a sfide impreviste "di una gravità senza precedenti derivanti dall'instabilità nei paesi del vicinato che ha determinato minacce alla sicurezza e flussi migratori di massa". Al fine di mobilitare le risorse finanziarie aggiuntive necessarie ad affrontare tali sfide, solo parzialmente prevedibili, **"è stato fatto ampio ricorso a tutte le disponibilità di bilancio, comprese le riassegnazioni, i margini e gli strumenti speciali"** stabiliti dal regolamento QFP, che hanno notevolmente aumentato la flessibilità del quadro finanziario pluriennale, "consentendo all'Unione di intervenire con determinazione ed efficacia. Tuttavia, poiché queste sfide persistono, è in gioco la capacità dell'Unione di poter continuare a reagire rapidamente in situazioni di emergenza".

A tal fine la Commissione, raccogliendo l'invito ad adottare misure coraggiose per rafforzare la flessibilità del bilancio dell'Unione, formulato dal Parlamento europeo nella sua [risoluzione del 6 luglio 2016](#) sulla preparazione della revisione post-elettorale del QFP, ha formulato proposte di revisione tese, tra l'altro:

La proposta
originaria

- **ad aumentare la capacità dello strumento di flessibilità e della riserva per gli aiuti d'urgenza** ed eliminare una serie di ostacoli che limitano l'efficacia degli strumenti, consentendo la riutilizzazione dei margini rimasti disponibili da precedenti esercizi finanziari;
- a creare **una riserva di crisi dell'Unione europea** per finanziare la risposta alle crisi, come l'attuale crisi migratoria, e ad altri eventi che hanno gravi ripercussioni umanitarie e in termini di sicurezza, da finanziare grazie a stanziamenti disimpegnati da tutte le rubriche del QFP, "senza determinare un aumento dei massimali generali degli stanziamenti di impegno e di pagamento del QFP adottato";
- **a rafforzare una serie di strumenti e programmi** essenziali per contribuire a colmare il deficit di investimenti lasciato dalla crisi economica e finanziaria e promuovere l'occupazione: dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) a Orizzonte 2020; dal Meccanismo per collegare l'Europa a Erasmus +, COSME e l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile;
- a effettuare **un'ambiziosa revisione delle regole finanziarie generali** corredata dalle necessarie modifiche delle regole settoriali, onde usufruire di meccanismi di erogazione più efficaci in termini di costi.

Il pacchetto presentato dalla Commissione era stato valutato positivamente dal Governo italiano, che, nella propria [relazione](#) sulla proposta di regolamento recante modifica del regolamento 1311/2013 sul QFP 2014-2020, presentata ai sensi dell'art. 6, comma 4 della legge 234/12, aveva sottolineato come le proposte di Bruxelles sembrassero **"rispondere in maniera corretta alle aspettative italiane, assegnando maggiori risorse ad ambiti di intervento prioritari per il nostro Paese quali la promozione degli investimenti, la formazione, la mobilità e l'occupazione (soprattutto giovanili), una gestione dei flussi migratori che ne affronti anche le cause profonde, la sicurezza"**. Più nel dettaglio, il Governo aveva valutato positivamente **"l'impegno a dotare il bilancio UE di maggiore flessibilità** (attraverso il rafforzamento degli 'strumenti speciali' e la rimozione di alcuni ostacoli al pieno dispiegarsi del loro potenziale) e la proposta di creazione della nuova Riserva di crisi".

La valutazione
del Governo
italiano

Va tuttavia rilevato come, nel corso dell'esame del pacchetto in sede di Consiglio, le proposte della Commissione abbiano subito una serie di modifiche fortemente "al ribasso", che includono, tra l'altro, una sensibile diminuzione degli aumenti delle dotazioni della riserva per gli aiuti di urgenza e dello strumento di flessibilità, una riduzione dei massimali del Margine globale sui pagamenti e l'eliminazione della riserva di crisi UE. **Tutti elementi che, a giudizio del Governo italiano, vanificavano nella sostanza lo sforzo fatto dalla Commissione per accrescere la flessibilità del bilancio, e si collocavano in controtendenza rispetto alle indicazioni fornite dal Parlamento europeo** nella già citata risoluzione del 6 luglio 2016, e ribadite nella ulteriore [risoluzione del 26 ottobre 2016](#) "sulla revisione intermedia del QFP 2014-2020". **Di qui la decisione, annunciata dal Governo italiano in occasione del Consiglio affari generali del 15 novembre, di mantenere una riserva sulla proposta di compromesso presentata dalla Presidenza slovacca.**

Un negoziato
complesso

Un eventuale voto contrario del Governo sulla suddetta proposta avrebbe avuto a tutti gli effetti valore di veto. La base giuridica della proposta di revisione del QFP è infatti l'art. 312 del TFUE, il quale recita: "Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie". Le modalità per l'approvazione del QFP sono fissate dal successivo art. 314, par. 2, dove si legge: "Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale.

Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono".

Grazie al lavoro di mediazione svolto prima dalla Presidenza slovacca, poi da quella maltese - e che ha comportato un aumento dei fondi destinati ad ambiti settoriali di particolare interesse italiano (tra i quali l'Iniziativa giovani) e dei margini di flessibilità, **il Governo ha poi sciolto la propria riserva, trasformandola in astensione in occasione del Consiglio affari generali del 7 marzo 2017. Il Parlamento europeo ha a sua volta espresso un parere favorevole sulla proposta di compromesso elaborata dal Consiglio, nella plenaria del 5 aprile.**

L'adozione formale del pacchetto di revisione del QFP è avvenuta in occasione del **Consiglio affari generali del 20 giugno**, con due dichiarazioni allegate, rispettivamente del Governo britannico e della Commissione europea, che fanno riferimento entrambe alla Brexit. Se il Governo inglese auspica che gli altri Stati membri e le Istituzioni dell'Unione mostrino, in vista del negoziato ex art. 50, lo stesso senso di responsabilità che lo ha indotto all'astensione sul QFP, la Commissione, nell'accogliere con soddisfazione la soppressione della riserva britannica, ha sottolineato **come essa non debba recare alcun pregiudizio ai negoziati in corso sul ritiro del Regno Unito dall'Unione, aggiungendo che sia l'Unione che il Regno Unito dovrebbero rispettare integralmente gli obblighi finanziari derivanti dall'intero periodo di adesione del Regno Unito all'Unione.**

Per quanto concerne i contenuti finali della revisione intermedia del QFP, come approvati da Consiglio e Parlamento europeo, va sottolineato come, pur non aumentando i massimali complessivi di bilancio, **la revisione consentirà un aumento di spesa e una maggiore flessibilità in taluni settori concordati.**

Il testo finale

Nel quadro del massimale globale del QFP concordato, la revisione intermedia prevede **un aumento potenziale della spesa di circa 6 miliardi di euro nel periodo 2017-2020, in particolare nei seguenti ambiti:**

- **disoccupazione giovanile** (1,2 miliardi per l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, cui andrà ad aggiungersi un finanziamento di pari importo del FSE);
- **sicurezza e dimensione interna delle politiche migratorie** (2,5 miliardi ripartiti tra Guardia costiera e di frontiera europea,

EUROPOL, Agenzia per l'asilo, nuovo sistema di ingressi/uscite dall'UE e sostegno di emergenza per i rifugiati);

- **lotta alle cause profonde delle migrazioni** (1,4 miliardi, destinati in prevalenza al nuovo quadro di partenariato con i paesi africani e al Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile);
- **erasmus +** (100 milioni, destinati anche al nuovo Corpo europeo di solidarietà);
- **rafforzamento di programmi che promuovono la crescita**, già attuati con successo (775 milioni ripartiti tra Orizzonte 2020, Meccanismo per collegare l'Europa e i programmi COSME, FEIS-2 e Wifi4EU).

La revisione intermedia **introduce inoltre un margine di flessibilità supplementare per finanziare nuove emergenze, per un totale di almeno 1,3 miliardi** disponibili già dal 2017, e consente di trasferire agli esercizi 2019 e 2020 i margini non utilizzati per i pagamenti, creando così un margine di sicurezza per pagare le fatture connesse all'attuazione dei Fondi strutturali, evitando arretrati come accaduto nel periodo 2013-2015.

Il documento di riflessione sulle finanze dell'Unione

Presentato il 28 giugno 2017, ultimo di una serie di cinque documenti di riflessione presentati nel primo semestre di quest'anno in coda al [Libro bianco sull'avvenire dell'Europa](#), il [Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione europea](#) si propone lo scopo di enunciare le caratteristiche essenziali del bilancio dell'Unione e di descrivere le tendenze principali e gli sviluppi nei settori chiave d'azione. Procede altresì a presentare le possibilità e opzioni di riforma, a definire le prospettive, i rischi e le correlazioni negative per gli scenari descritti nel Libro bianco, tenendo altresì conto delle idee evocate nei documenti di riflessione che lo precedono.

Il documento di riflessione sulle finanze è suddiviso in sei paragrafi, corrispondenti a due parti distinte.

Nella prima parte del documento (paragrafi 1-3) viene tracciata una rapida evoluzione delle finanze dell'Unione, se ne illustra il valore aggiunto e si individuano le principali tendenze e sfide emerse, soprattutto nel corso dell'attuale Quadro finanziario. Nella seconda parte (paragrafi 4-6) si illustrano le possibili opzioni per il futuro delle finanze dell'UE, i possibili

scenari per l'Unione a 27 e si traggono alcune conclusioni, volte a sollecitare il dibattito pubblico.

Il quadro attuale: evoluzione e prospettive

Il bilancio dell'UE rappresenta circa l'1% del reddito nazionale lordo (RNL) complessivo degli Stati membri, e come tale è relativamente modesto. Come osserva la Commissione nella breve nota introduttiva al documento di riflessione, su ogni 100 euro guadagnati il cittadino europeo paga in media ben 50 euro di tasse e contributi, di cui appena un euro va a finanziare il bilancio dell'Unione.

Nel tempo, la composizione del bilancio si è evoluta, ma pur essendo diminuita nel tempo, la percentuale della spesa destinata alle due rubriche "storiche" - la PAC e la Politica di coesione - rimane al di sopra del 70% del totale. La spesa è sempre più indirizzata verso settori quali la ricerca, le reti transeuropee e l'azione esterna, nonché, più in generale, verso i programmi gestiti direttamente a livello europeo.

A partire dal 2008, il bilancio UE si è altresì dimostrato un valido strumento per sostenere gli investimenti, in picchiata per effetto della crisi economica. "Con i bilanci nazionali di molti Stati membri messi sotto forte pressione, il bilancio dell'UE, e in particolare la politica di coesione, sono diventati un'importante fonte di investimenti a favore della crescita.

Il bilancio dell'UE ha sostenuto altresì la risposta europea alla crisi dei rifugiati e alla minaccia della criminalità organizzata e del terrorismo. I finanziamenti destinati alla sicurezza e alla migrazione sono stati raddoppiati per sostenere, ad esempio, la nuova guardia di frontiera e costiera europea, e per aiutare gli Stati membri che ricevono un significativo afflusso di rifugiati. La risposta a queste crisi ha peraltro messo a dura prova la flessibilità di bilancio, rendendo indispensabile una revisione del QFP volta a rifinanziare gli interventi connessi alla dimensione interna ed esterna delle politiche migratorie.

Per quanto concerne invece le modalità di finanziamento del bilancio dell'UE, esse si basano su tre tipi di risorse proprie: i contributi degli Stati membri sulla base del loro livello di reddito, misurato dal reddito nazionale lordo, i contributi basati sull'IVA e i dazi doganali riscossi alle frontiere esterne dell'Unione.

Negli anni è stata però introdotta una serie di adeguamenti e correzioni, in quanto alcuni Stati membri ritenevano che i loro contributi al bilancio

dell'UE fossero eccessivi rispetto a quanto ricevevano, con il risultato di rendere il regime di finanziamento dell'UE eccessivamente complesso e poco trasparente, oltre a rafforzare la falsa convinzione secondo cui "il valore di bilancio dell'UE per uno Stato membro può essere misurato in base al saldo netto tra i contributi versati e i fondi ricevuti. Si trascura così l'essenza di un bilancio modernizzato dell'UE: il valore aggiunto derivante dalla messa in comune delle risorse e dal raggiungimento di risultati che le spese nazionali non coordinate non possono conseguire".

Il documento di riflessione, sottolinea la centralità del concetto di valore aggiunto del bilancio dell'UE, "che consiste da un lato nel conseguimento degli obiettivi fissati nel trattato e, dall'altro, nella definizione di un bilancio che preveda beni pubblici di dimensione europea o contribuisca a difendere le nostre libertà fondamentali, il mercato unico o l'unione economica e monetaria", procede a illustrare le tendenze e le sfide cui le finanze dell'Unione saranno chiamate a rispondere, e che sono così elencate:

- **sicurezza e incolumità per i cittadini dell'Unione.** Sarà necessario decidere quel è il ruolo che il bilancio dell'UE potrebbe svolgere nel sostenere l'azione dell'Unione per creare lo spazio di libertà, sicurezza e il ruolo che potrebbe svolgere tra l'altro nell'attuazione della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza e nello sviluppo di una politica di difesa comune per affrontare le nuove minacce e quelle esistenti, sia fisiche che informatiche;
- **forza economica, sostenibilità e solidarietà.** Il bilancio dell'UE dovrebbe continuare a rendere l'economia europea più forte e più resiliente promuovendo la competitività a lungo termine, la sostenibilità e la solidarietà, e affrontando le sfide che le società europee si trovano davanti: dalla disoccupazione giovanile all'invecchiamento demografico, passando per il cambiamento climatico, l'inquinamento, l'energia sostenibile e la migrazione. In questo quadro si collocano, tra l'altro, l'impegno politico di destinare almeno il 20% del bilancio dell'UE 2014-2020 all'azione per il clima, e l'impegno a raggiungere lo 0,7% del RNL come aiuto pubblico allo sviluppo nel quadro dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Sfide e tendenze

Il documento di riflessione ricorda poi come la spesa dell'UE per le questioni sociali, dal mercato del lavoro alla riduzione della povertà, dall'inclusione sociale all'istruzione, rappresenti attualmente "solo lo 0,3%

del totale della spesa pubblica per il sociale dell'UE", che rimarrà anche in futuro in larga parte competenza degli Stati membri.

Viene infine richiamato il documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, con particolare riferimento all'opportunità di istituire una funzione di stabilizzazione macroeconomica e di individuare i mezzi per conseguire una maggiore convergenza all'interno dell'UE;

Investimenti in
beni pubblici

- **investimenti in beni pubblici gestiti direttamente a livello europeo.** Nell'attuale QFP, circa il 13% del bilancio dell'UE sostiene le priorità essenziali per la crescita sostenibile attraverso programmi o progetti gestiti direttamente o indirettamente a livello europeo: dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) a Orizzonte 2020 per la ricerca; dal Meccanismo per collegare l'Europa a Erasmus +; dal programma COSME per la piccola e media impresa a Galileo e Copernicus. Si tratta di programmi che sono diventati veri e propri "biglietti da visita" dell'UE, e sui quali sarebbe opportuno avviare una riflessione che attiene alla possibilità di aumentarne la dotazione finanziaria e di assicurare che si rafforzino reciprocamente anziché rischiare di sovrapporsi.
- la politica di coesione rappresenta il mezzo principale per promuovere una convergenza e una resilienza economica di lunga durata, e unitamente al cofinanziamento nazionale sarà in grado di mobilitare, per l'intero periodo di programmazione 2014-2020, più di 480 miliardi. A un risultato globalmente positivo corrisponde tuttavia la necessità di procedere a riforme significative, e in diversi ambiti.

In primo luogo, negli ultimi anni la politica di coesione ha compensato efficacemente il calo degli investimenti nazionali e regionali dovuto alla crisi, contribuendo a prevenire gravi perturbazioni, ma il conseguente aumento dei tassi di cofinanziamento da parte del bilancio dell'UE ha ridotto lo sforzo complessivo di investimento.

In secondo luogo, benché la politica di coesione abbia risposto alla crisi aumentando il livello di cofinanziamento e modificando i programmi per adattarli alle mutate esigenze socioeconomiche, rimane necessario valutare più a fondo in quale modo tale politica possa permettere di prepararsi e reagire a sviluppi imprevisti, crisi e cambiamenti della società.

In terzo luogo, potrebbe essere necessario rafforzare il collegamento con la *governance* economica e il semestre europeo, per semplificare il sistema e renderlo trasparente e fornire incentivi positivi all'attuazione di riforme concrete volte a promuovere la convergenza. Infine, la pluralità dei livelli di controllo e la complessità burocratica rende difficile per i beneficiari accedere ai fondi e realizzare i progetti in tempi rapidi.

La politica agricola, nell'attuale QFP, mobiliterà circa 400 miliardi per finanziare misure di mercato e pagamenti diretti per gli agricoltori, nonché programmi di sviluppo rurale. Anche e a maggior ragione in tale settore è necessario un processo di ripensamento e di riforma, legato, tra l'altro, al persistere di "enormi differenze in termini di sviluppo del settore", e vi è una crescente richiesta di "orientare ulteriormente la politica agricola comune verso la fornitura di beni pubblici connessi alla tutela dell'ambiente e all'azione per il clima, il che richiederebbe misure di sostegno più mirate e calibrate su scala regionale.

Per quanto attiene alla gestione della migrazione, tematica che si è fatta di particolare urgenza dopo l'approvazione dell'attuale QFP e in particolare a partire dal 2014, l'attuale bilancio dell'UE fornisce sostegno agli Stati membri nello sviluppo di quadri adeguati per l'accoglienza e la protezione, affrontando le cause profonde della migrazione e salvaguardando l'area Schengen. "Oltre 17 miliardi di euro, che corrispondono al 3,7% del bilancio totale dell'UE, sono stati destinati alla gestione di queste sfide nel periodo 2015-2017".

- Infine, **l'azione esterna dell'Unione** è finanziata per un ammontare complessivo di 96,5 miliardi, di cui 30,5 destinati al Fondo europeo di sviluppo (FES) per i partner dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi (fuori bilancio). Il bilancio dell'UE dedica dunque circa il 6% dell'attuale QFP all'azione esterna: le maggiori dotazioni finanziarie sono assegnate allo strumento per la cooperazione allo sviluppo (19,7 miliardi), allo strumento europeo di vicinato (15,4 miliardi) e allo strumento di assistenza preadesione (11,7 miliardi), mentre 8 miliardi circa sono destinati agli aiuti umanitari.

Opzioni per il futuro delle finanze dell'Unione

Il documento di riflessione evidenzia preliminarmente che il ritiro del Regno Unito, assieme al finanziamento delle nuove priorità, determinerà **un**

Scelte
necessarie: il
quadro post-
Brexit

deficit nelle finanze UE². Ne deriverà la necessità, al livello politico, di scelte - definite "difficili" - che a giudizio della Commissione dovranno ruotare attorno ai seguenti **centri focali**:

- 1) **fare fronte alle tendenze attuali ed alle nuove sfide** e specificamente:
 - ridurre le **divergenze economiche e sociali** fra gli Stati membri e al loro interno, soprattutto nella zona euro, anche mediante un investimento sulle persone;
 - un Fondo europeo della **difesa**, per il quale si prevede un contributo di 1,5 miliardi di euro provenienti dal bilancio UE;
 - incentivi per sostenere le **riforme strutturali**, così da incoraggiare politiche ed azioni europee in linea con le raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo. E' in corso un dibattito sull'opportunità di subordinare l'esborso dei fondi UE alla situazione relativa allo stato di diritto negli Stati membri;
 - l'introduzione di una **funzione di stabilizzazione macroeconomica** che protegga dagli *shock* asimmetrici, che colpiscono i vari Paesi in modo diverso. Si discute se essa debba essere collegata ad una nuova capacità di bilancio incentrata solo sulla zona euro;
 - effettuare la transizione verso **nuovi modelli di crescita sostenibile** che fondano considerazioni economiche, sociali e ambientali in un insieme coerente ed integrato. I relativi investimenti sarebbero in gran parte destinati alle infrastrutture energetiche a basso tenore di carbonio;
 - **riconsiderazione di tutti i programmi o gli strumenti** finanziati dal bilancio UE **alla luce del valore aggiunto europeo**;
 - ridurre il numero di strumenti per le **politiche esterne**, aumentandone però la flessibilità. In particolare, è allo studio l'ipotesi di incorporare il Fondo europeo di sviluppo (FES) nel bilancio dell'Unione europea e nel Quadro Finanziario Pluriennale;

² Peraltro, la background note predisposta dalla Presidenza estone rileva come, in base allo studio del CEPS di valutazione dell'impatto economico di Brexit sull'UE a 27, sembra di poter dedurre che il ritiro di uno dei contributori più importanti al finanziamento delle politiche e dei programmi dell'UE porterà a una perdita "trascurabile e dall'impatto assai relativo".

- garantire una **funzione pubblica europea** forte ed efficiente, in grado di attrarre giovani di talento da tutta l'Unione, che possano realizzare le priorità emergenti dal processo di riflessione in corso;
- 2) **reformare la politica agricola comune.** E' in corso un dibattito mirato a rafforzarne l'efficienza e l'equità, modernizzarla e semplificarla. Tra le ipotesi formulate, si segnalano:
 - la garanzia di un reddito nelle zone marginali e per le aziende agricole più povere, riducendo i pagamenti diretti per le aziende agricole di grandi dimensioni;
 - l'introduzione di un grado di cofinanziamento nazionale dei pagamenti diretti per mantenere i livelli complessivi dell'attuale sostegno;
 - la previsione di strumenti di gestione dei rischi;
 - l'introduzione di incentivi positivi su base contrattuale affinché gli agricoltori investano nelle nuove tecnologie e nella protezione dell'ambiente nell'ambito della politica di sviluppo rurale;
- 3) **reformare la politica di coesione** secondo le seguenti direttive:
 - maggiore flessibilità di fronte alle nuove sfide, ad esempio mediante una capacità non assegnata o un collegamento più stretto con il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione;
 - una più rapida attuazione ed una transizione più fluida tra i periodi di programmazione;
 - il rafforzamento della capacità amministrativa;
 - l'innalzamento dei livelli di co-finanziamento nazionale, calibrandoli meglio sui diversi paesi e regioni;
 - la creazione di un singolo fondo d'investimento o di un unico insieme di norme per i fondi esistenti;
 - la revisione dell'attuale sistema di assegnazione dei fondi aggiungendo nuovi criteri, ad esempio collegati alle sfide che l'Europa deve affrontare.

PAC e Politica di coesione

Ai fini dell'**elaborazione del futuro bilancio**, la Commissione europea indica i seguenti **principi base**:

- 1) i finanziamenti dovrebbero essere concentrati nei settori aventi il **valore aggiunto UE** più elevato;
- 2) **rendicontabilità**, nel senso di adozione mediante un processo democratico e trasparente;
- 3) maggiore **flessibilità** in un quadro di riferimento stabile;

- 4) **regole semplificate**, auspicabilmente mediante l'adozione di un *corpus* unico di norme.

Ai fini dell'elaborazione del bilancio, si evidenzia ancora l'opportunità di:

- 1) **coniugare stabilità e flessibilità**, ad esempio limitando la **durata** del QFP in modo da assicurare maggiore flessibilità in caso di sviluppi imprevisti. Si ipotizzano una durata **quinquennale** (più coerente con i mandati del Parlamento europeo e della Commissione, e che collocherebbe più chiaramente il bilancio dell'UE al centro della politica europea) o una cornice di **5 + 5 anni con riesame intermedio obbligatorio**. Una riserva di crisi, finanziata con i fondi non utilizzati provenienti dagli esercizi precedenti, potrebbe fornire "potenza aggiuntiva in circostanze eccezionali";
- 2) integrare **strumenti finanziari** - quali garanzie, prestiti e capitale azionario - in un unico Fondo, che dovrebbe essere complementare a eventuali strumenti analoghi gestiti dagli Stati membri;
- 3) **semplificare** il bilancio e la sua esecuzione, poiché la complessità normativa comporta errori e costi maggiori per i destinatari finali ed aumenta i rischi di inadempienza. Si ribadisce la necessità di **riduzione degli adempimenti burocratici**, anche in relazione ai controlli.

Per quanto concerne le **entrate**, la Commissione europea rileva preliminarmente che l'attuale approccio al finanziamento è estremamente complesso, opaco e denso di meccanismi correttivi. Ne auspica la **trasformazione in senso più semplice, equo e trasparente**. Dopo avere citato espressamente la relazione finale del **gruppo di alto livello sulle risorse proprie (Gruppo Monti)**, la Commissione elenca le seguenti **opzioni per un regime delle risorse proprie**:

- 1) riforma e semplificazione dell'attuale risorsa propria basata sull'**IVA**;
- 2) abolizione dei **correttivi nazionali**;
- 3) elaborazione di risorse proprie per le **politiche fondamentali**;
- 4) possibile adozione come risorse proprie di una percentuale della base imponibile comune per l'**imposta sulle società** o della tassazione delle **transazioni finanziarie**;
- 5) possibile adozione come base delle risorse proprie delle entrate provenienti dal **signoraggio** (generate dall'emissione di moneta);
- 6) possibile adozione come risorse proprie dei proventi diretti delle **politiche e competenze dell'UE**;

- 7) attenzione a **trasparenza, semplicità, stabilità, coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione**, impatto sulla **competitività** e sulla **crescita sostenibile** nonché all'**equa ripartizione** fra gli Stati membri.

La Commissione europea sintetizza quindi in maniera schematica, sulla base della classificazione già proposta nel "Libro bianco", **cinque possibili scenari che le finanze dell'UE potrebbero assumere a seconda delle scelte politiche che gli Stati membri saranno chiamati a compiere**. E' anche in questo caso valida l'avvertenza secondo la quale **gli scenari hanno mero carattere illustrativo: non si escludono a vicenda né hanno pretesa alcuna di esaustività**.

Nel primo scenario (**avanti così**) l'UE a 27 continuerebbe ad attuare il proprio programma positivo di riforme.

Cinque scenari
possibili

Nel secondo (**fare di meno insieme**), l'UE a 27 realizzerebbe di meno, insieme, in tutti i settori.

Nel terzo (**alcuni fanno di più**), verrebbe consentito a gruppi di Stati membri di fare di più, assieme, in settori specifici.

Nel quarto (**riprogettazione radicale**) sarebbe prevista la possibilità di scegliere alcuni ambiti in cui realizzare di più facendo, invece, meno in altri.

Nel quinto infine (**fare molto di più insieme**), l'UE a 27 deciderebbe di realizzare di più, assieme, in tutti i settori.

In ogni caso - ed indipendentemente dallo scenario di riferimento - il documento di riflessione elenca le seguenti **questioni orizzontali**:

Questioni
orizzontali

- 1) **un utilizzo** quanto più **efficiente** possibile **dei fondi UE**;
- 2) un'esigenza generale di **semplificazione**;
- 3) **flessibilità** per reagire a importanti sviluppi imprevisti e necessità inaspettate;
- 4) **abolizione dei contributi degli Stati membri e della rendicontazione dei saldi netti**. Quest'ultima, qualora non abbandonata, dovrebbe essere comunque migliorata significativamente per quanto riguarda la metodologia affinché rispecchi meglio la realtà e il trattamento nazionale dei contributi al bilancio dell'UE.

Segue, infine, un prospetto riepilogativo dell'impatto atteso dei cinque scenari sui macro-settori di spesa dell'Unione europea.

	 Scenario 1: avanti così	 Scenario 2: fare di meno insieme	 Scenario 3: alcuni fanno di più	 Scenario 4: riprogettazione radicale	 Scenario 5: fare molto di più insieme
PRIORITÀ STRATEGICHE	Portare avanti l'attuale programma di riforme	Finanziamento soprattutto delle funzioni necessarie per il mercato unico	Come nello scenario 1; bilanci aggiuntivi sono messi a disposizione da alcuni Stati membri per i settori in cui decidono di fare di più	Finanziamento delle priorità con elevatissimo valore aggiunto dell'UE	Intervento molto più incisivo in tutti i settori
VOLUME	Grossomodo stabile	Notevolmente inferiore	Lievemente superiore	Inferiore	Notevolmente superiore
COMPETITIVITÀ	Quota leggermente superiore	Come nello scenario 1, ma con un importo notevolmente inferiore	Come nello scenario 1	Quota superiore	Quota superiore
COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE	Quota inferiore	Importo inferiore	Come nello scenario 1	Quota inferiore	Importo superiore
AGRICOLTURA	Quota inferiore	Importo inferiore	Come nello scenario 1	Quota inferiore	Importo superiore
SICUREZZA, DIFESA, MIGRAZIONE	Quota superiore	Nessun finanziamento	Quota superiore coperta parzialmente dagli Stati membri disponibili	Quota notevolmente superiore	Quota notevolmente superiore
AZIONE ESTERNA	Quota superiore	Importo inferiore	Quota superiore coperta parzialmente dagli Stati membri disponibili	Quota notevolmente superiore	Quota notevolmente superiore
CAPACITÀ DI BILANCIO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA			Funzione di stabilizzazione macroeconomica per gli Stati membri della zona euro		Funzione di stabilizzazione macroeconomica e Fondo monetario europeo
ENTRATE	Sistema attuale senza correzioni; altre fonti di entrate o competenze accreditate al bilancio dell'UE	Sistema attuale senza correzioni	Come nello scenario 1 con in più nuove politiche finanziate soltanto dagli Stati membri partecipanti	Scenario 1 ulteriormente semplificato; nuove risorse proprie	Riforma approfondita al di là dello scenario 4; finanziamento di una notevole quota del bilancio dell'UE attraverso nuove risorse proprie

Fonte: Commissione europea

Documenti

Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (SECG) 29-31 October 2017, Tallinn

Background information

Session I: The future of the Economic and Monetary Union (EMU). The Treaty on Stability, Coordination and Governance and the EU legal framework

The European Commission has launched a broad debate on the future of the EU27 by presenting the [White Paper on the Future of Europe](#) on 1 March 2017. The White Paper maps out the drivers of change in the next decade and presents a range of scenarios on how Europe could evolve by 2025. The White Paper initiated the debate on the future of the EU27 and was followed by five more detailed and specific reflection papers.

One of these was the [Reflection Paper on Deepening of the Economic and Monetary Union](#), released on 31 May 2017. This reflection paper aims at fostering debate that focuses specifically on the EMU, in order to reach a shared vision of its future design. The options presented in the reflection paper would involve taking steps in three key areas:

1. completing a genuine Financial Union;
2. achieving a more integrated Economic and Fiscal Union; and
3. anchoring democratic accountability and strengthening euro area institutions.

Furthermore, the aim of the reflection paper is to help build a consensus on how to take on the challenges ahead to complete the EMU. President Jean-Claude Juncker encouraged moving the debate forward in the [State of the Union Address 2017](#) on 13 September 2017 by presenting his views on the future of Europe. For example, Mr Juncker expressed his strong support for moving from unanimity to qualified majority voting in the Council in certain taxation issues. He also pointed out that the ESM should now progressively graduate into a European Monetary Fund within the EU, and he stressed the need for a European Minister of Economy and Finance.

Not all the euro area rules are laid out within the EU legal framework. As an intergovernmental approach, following the European Financial Stability Facility (EFSF, 2010) and the European Stability Mechanism (ESM, 2012), the [Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union](#) (TSCG) entered into force on 1 January 2013. The main provision of the TSCG is the Fiscal Compact – the requirement to have a balanced budget rule (structural deficits at 0.5 % of GDP or lower) in the domestic legislations. Stronger rules at the national level were to increase the sense of ownership of the EU fiscal rules. Article 16 of the TSCG provides that the necessary steps towards the incorporation of its substantive provisions into the EU legal framework must be taken by 1 January 2018. The Commission has provided a communication on [The Fiscal Compact: Taking Stock](#) on 22 February 2017, stating that such incorporation would bring greater democratic accountability and legitimacy across the EU. To enforce the democratic accountability, the [European Parliament resolution of 16 February 2017 on budgetary capacity for the euro area](#) concludes that the national parliaments and the European Parliament should exercise a strengthened role in the renewed economic governance framework, the national ownership on the European semester should be increased, and the Interparliamentary Conference on SECG should be reformed to give it more substance.



As envisioned in the White Paper, the debates on the future of Europe, including the deepening of the EMU, serve as a contribution for the European Council to draw the first conclusions by the end of 2017 and to decide on a course of action to be rolled out in time for the European Parliament elections in June 2019.

Some points for discussion:

- 1) What is your vision of the EMU's future design and how to get there?
- 2) How to reinforce democratic accountability, and what would be the role of national parliaments?
- 3) What kind of political and legal framework is suitable for the EMU?

Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (SECG) 29-31 October 2017, Tallinn

Background information

Session II: National reforms, financial assistance and investment programmes: objectives, performance, outcome and perspectives

Economic revival in the European Union is showing positive signs, but the full potential is yet to be achieved as problems range from a sluggish labour market to disappointing investment activity. To help the post-recession recovery, the EU authorities launched specific programs to address the most urgent concerns. Economic policies varied in member states as countries tackled idiosyncratic shocks in banking, labour market or tax revenues.

Measures to boost growth by encouraging investments and restoring trust in the financial system have been adopted in the EU. Structural issues were dealt with through a better coordination of economic policy and fiscal measures. That included policy recommendations by the European Commission and their resulting implementation through what is called the [European Semester](#), coupled with governance tools, known as the [Six-Pack](#), the [Fiscal Compact](#) and the [Two-Pack](#). Related to these measures, the [Structural Reform Support Programme](#) has been launched to complete reforms and provide institutional assistance to Member States through policy coordination. Structural reforms have many dimensions, including fiscal components and labour market regulations. Economic growth would benefit from the removal of excessive labour market regulations, in order to unleash the potential of European workers. A cross-border transfer of knowledge and skills is still far from being frictionless, but among the most challenging are reforms in digital infrastructure. Achieving a single digital market would mean that the European single market would be digitised to face the 21st century needs.

An important source of flexibility comes from institutions and instruments that complement the EU budget, such as the European Investment Bank, the European Development Fund and other facilities. Financial instruments such as guarantees, loans and equity can, at times, play a significant role in allowing the EU to accomplish more and leveraging the EU budget, particularly at a time of budgetary constraints.

With financial stability in mind, the EU authorities reacted to adverse developments triggered by the financial crisis of 2007–2008 by providing support to Member States. [Eight](#) EU Member States have received financial assistance and policy advice through different mechanisms. Financial assistance to the Member States is conditional and depends on macroeconomic policy implementation, including fiscal, structural and supervisory reforms. Following the crisis, the immediate response was to employ measures like financial assistance, capital requirements and modified system of supervision, while the long-term goal of a banking union was set. To address potential bank failures, the [Single Resolution Board](#) was established. The [European Stability Mechanism \(ESM\)](#), a permanent intergovernmental institution set up in 2012, and the temporary facility [EFSF](#) are functional to provide assistance to countries in need of

borrowing (replacing an earlier [EFSM](#) arrangement). The lending capacity of ESM totals €500bn. Regarding the monetary policy, the [asset purchase programme](#) by the ECB since spring 2015 has targeted both public and private sector securities: bonds issued by governments of the euro area and EU institutions, as well investment grade euro-denominated bonds issued by non-bank corporations of the euro area. The monetary measures should encourage investment and consumption in the euro area.

A disappointing trend in productivity in many regions of Europe has brought forward the necessity to boost productivity growth. Public investments in many regions of Europe are at a lower level today than before the crisis. Well-targeted spending on infrastructure, education, health, or research and development, as explained in a [study](#) by OECD, may yield significant output gains. Moreover, a sustained investment stimulus, including projects in environmental protection and energy efficiency, combined with structural reforms, lead to both immediate as well as long-term positive growth effects. The EU has launched a multiannual [investment plan](#) to engage public and private investment projects. The plan includes the creation of a fund for strategic investment projects such as infrastructure, education, energy: [European Fund for Strategic Investments \(EFSI\)](#), and it has the capacity to channel ca €500bn into the single market by the end of 2020, with a particular focus on small and medium-sized companies. It has been [estimated](#) that economic activities in Europe could increase by an additional €1 trillion in 2030, adding an extra 5% to the GDP if overall investment levels were to return to their pre-crisis share of the GDP by 2020.

In the [Reflection Paper on the Future of EU Finances](#) by the European Commission, which should stimulate the discussion on the future of the EU, the large number of various financial instruments and rules applying to them is seen as an obstacle to their efficient use. Therefore, to avoid ensuing implementation difficulties, it is essential to achieve coherence between the programmes and instruments. By avoiding overlaps and simplifying implementation, the policy proposal is that the “same rules should apply for the same type of interventions to the extent possible with a view to moving towards a single rule book.”

Some points for discussion:

- 1) What can be done to achieve convergence and coherence of EU financial assistance measures?
- 2) What incentives could assure implementation of structural reforms in Member States?
- 3) Should the link between the European Semester and EU financing be strengthened?

Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (SECG) 29-31 October 2017, Tallinn

Background information

Session III: Collecting taxes efficiently

National revenue authorities collect taxes, providing governments with the resources to fund public services and deliver goods. Therefore, the goal for revenue authorities is to collect the full amount of taxes as efficiently as possible. Efficient tax collection creates solid revenue streams that permit the government to redistribute public goods.

Moreover, the use of modern technologies and the emergence of new economic systems (including digital platforms, e-commerce, and collaborative economies) are causing governments to review the tax implications and the use of technologies in order to improve the effectiveness and the efficiency of the work of revenue authorities. In other words, in order to fully realise the potential generated by the development of economy and technology, national revenue authorities need to adapt to the changes, and there is a great need for increased efficiency.

In a nutshell, efficient tax administration means, *inter alia*, that the administration of tax collection should be as cheap as possible for the government. Furthermore, it is crucial that the tax systems are simple and stable. The provision of pre-filled tax returns to taxpayers and the use of modern technology make it easier to pay taxes; at the same time, the pre-filled tax returns also help to combat tax evasion. Third party reporting of income is another important element in efficient tax administration, and communication about taxation is essential in making tax collection more effective. It is crucial to promote the benefits of paying taxes, educate taxpayers about how to comply with taxation, and increase the perception of risk for noncompliance. All these measures establish a high tax morale and contribute to achieving a high share of voluntary compliance among taxpayers, which will allow the revenue authorities to concentrate their efforts on those taxpayers who try to evade taxes.

With reference to the OECD, the [comparative report on tax administration](#) was published in September 2017. The report shows the compelling change that is taking place in tax administration, driven by the use of new technologies, tools and data to improve the effectiveness of tax collection. The use of modern tools (taxpayer's self-service, e-channels, third party reporting, etc.) offers tax authorities more active means to manage compliance risk and determine effective compliance across the spectrum of taxpayers, including large business taxpayers, small and medium-size enterprises, and operators in the collaborative economy. Furthermore, due to the changing international landscape and the expansion of new economic systems, national authorities are more open to enhanced international joint cooperation and interested in the implementation of international taxation rules.

Collaborative economy offers greater choice to consumers and new opportunities to entrepreneurs; it has also grown rapidly in recent years. For example, gross revenue from collaborative platforms and providers was estimated to be €28 billion in the EU in 2015. However, the rapidly expanding collaborative economy presents an emerging tax risk. EU policy makers are tackling challenges in order to ensure fair and effective taxation in the field. In other words, collaborative economy has raised many issues with taxation. Different studies have revealed a number of issues in relation to tax compliance and enforcement in the Member States: difficulties in identifying the taxpayers and the taxable income, lack of information on

service providers, aggressive corporate tax planning, differences in tax practices across the EU, and insufficient exchange of information. Having issued the [communication on the collaborative economy](#) in June 2016, the European Commission continues to actively monitor the economic and legal development of collaborative economy.

Some points for discussion:

- 1) What are the best practices regarding efficient tax administration in your country?
- 2) How to improve the effectiveness and the efficiency of the work of revenue authorities?
- 3) What are the major challenges in implementing effective tax administration?

Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (SECG) 29-31 October 2017, Tallinn

Background information

Session IV: EU in change: challenges for the EU budget

In the debate on the future of the EU27, one of the key topics is finances. Following the [White Paper on the Future of Europe](#) and four reflection papers, the European Commission has presented the [Reflection Paper on the Future of EU Finances](#) on 28 June 2017 as the last one in the series. This reflection paper sets out the basic features of the EU budget and charts the principal trends and developments in key policy areas. It also presents possibilities and reform options, mapping out opportunities, risks and trade-offs for each future scenario presented in the White Paper, taking into account the ideas presented in the previous reflection papers.

The EU budget helps to deliver on the things that matter to the Europeans. However, the EU budget has remained a small part of the total public expenditure in the EU, accounting for less than 1% of the combined gross national incomes of its Member States and only around 2% of the public expenditure in the EU. This share has declined over time. The EU budget faces a challenge to fund more with less. Furthermore, the EU is engaged in new policy areas like migration, internal and external security, and it is expected to keep its leading role on the global stage. Responding to the recent crises has tested the flexibility of the budget to the limit, and the new challenges need to be addressed in future budgets.

The sources of financing the EU budget have changed over time, as have their proportions. Today, about 80% of the EU budget is financed from national contributions based on Gross National Income and value added tax. The reflection paper stresses the need for a critical assessment of how the EU budget is financed, along with the reform of the expenditure side, stating that the current own resources system is overly complicated, not transparent, and riddled with complex correction mechanisms. There is a need for simplicity, fairness, and transparency.

The withdrawal of an important contributor to the financing of EU policies and programmes fuels debates. [An assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27](#) (CEPS, March 2017) concludes that for the EU27, the losses are found to be virtually insignificant and hardly noticed in the aggregate. Concerning only regular current budget matters, it estimates that the EU is likely to face a €9 billion 'hole' in its annual budget, which is the estimated amount of the United Kingdom's net contributions. In comparison, the EU annual budget for the year 2016 was €155 billion. The broader financial settlement of the withdrawal is still under negotiation, and in addition to the mutual obligations concerning the EU budget framework, it will expand upon membership in EU bodies and upon participation in funds and facilities related to Union policies.

As a budgetary tool for a longer period, the [Multiannual Financial Framework](#) (MFF) provides a means for financial programming and budgetary discipline by ensuring that the EU spending is predictable and stays within the agreed limits. It also allows the EU to carry out common policies over a period that is long enough to make them efficient. Since the current 7-year MFF ends in 2020, a new MFF has to be negotiated. As part of the mid-term revision process of the current MFF, the [Commission Staff Working document](#) (September 2016) identified some of the challenges for the next MFF: coping with the medium-

term challenges over a 10-year period and ensuring greater flexibility at the same time, linking EU funds with economic governance, simplifying and engaging new policy areas.

According to the reflection paper, the debates initiated by the White Paper and the reflection papers will enable the Commission to present its proposals for the next MFF around the middle of 2018.

Some points for discussion:

- 1) What should the future EU budget focus on?
- 2) How should the EU budget be financed?
- 3) How to cope with the challenges over a 10-year period and to ensure greater flexibility at the same time?