



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 43

CONSIGLIO ECOFIN DEL 18 FEBBRAIO 2020

Il 18 febbraio 2020 si è svolto il Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza ("Consiglio ECOFIN").

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

- **Semestre europeo 2020:** *Il Consiglio ha accolto con favore la strategia annuale di crescita sostenibile e la relazione sul meccanismo di allerta. I documenti erano stati presentati dalla Commissione europea nell'[ECOFIN del 21 gennaio 2020](#). I ministri hanno inoltre adottato la raccomandazione sulle politiche economiche dell'area dell'euro che sarà oggetto del Consiglio europeo nella sua riunione di marzo. Il semestre europeo 2020 si concluderà a luglio con l'adozione di raccomandazioni specifiche per Paese.*
- **Riesame della governance economica dell'Ue:** *la Commissione ha presentato al Consiglio la sua Comunicazione sul riesame della governance economica dell'Ue, pubblicata il 5 febbraio. Il documento offre una valutazione dei risultati raggiunti con le riforme adottate in materia fra il 2011 e il 2013 e pone una serie di interrogativi volti ad aprire un ambito dibattito sulla possibile riforma del quadro di governance economica.*
- **Bilancio dell'Unione europea:** *il Consiglio ha adottato degli orientamenti relativi al bilancio dell'Ue per l'esercizio 2021. I ministri hanno sottolineato che la procedura di bilancio per il 2021 sarà la prima del nuovo periodo di programmazione 2021-2027 e svolgerà, per questo, un ruolo importante nello sviluppo e nel conseguimento degli obiettivi e delle priorità dell'Unione.*
- **Riforme dell'IVA:** *il Consiglio ha adottato una direttiva e un regolamento volti ad agevolare l'individuazione delle frodi fiscali nelle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico.*
- **Lista europea delle giurisdizioni non cooperative in materia fiscale:** *il Consiglio ha adottato le conclusioni sulla lista europea delle giurisdizioni non cooperative rispetto alla corretta attuazione delle regole fiscali, a seguito delle quali sono state incluse nella stessa le Isole Cayman, Palau, Panama e le Seychelles. Queste giurisdizioni non hanno attuato, entro il termine stabilito, gli impegni assunti in materia di riforme fiscali.*

*Il Consiglio è stato come di consueto preceduto dalla riunione dell'**Eurogruppo** che si è occupato della situazione economica dell'area euro, del riesame della governance economica, del trasferimento del carico fiscale dal lavoro ad altre basi imponibili, del progetto di raccomandazioni 2020 rivolte alla zona euro e di un possibile accordo intergovernativo concernente il finanziamento*

addizionale, su base volontaria, per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC).

Il Consiglio ECOFIN

Il **18 febbraio 2020** si è svolto a Bruxelles il [Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza \("Consiglio ECOFIN"\)](#).

Semestre europeo 2020

Il Consiglio ha **adottato orientamenti sulla strategia annuale di crescita sostenibile** e sulla **relazione sul meccanismo di allerta**. I documenti erano stati presentati dalla Commissione europea nell'[ECOFIN del 21 gennaio 2020](#). I ministri hanno inoltre **adottato la raccomandazione sulle politiche economiche dell'area dell'euro** che sarà oggetto dal Consiglio europeo di marzo. Questo rappresenta il punto di partenza del processo per il monitoraggio delle politiche economiche, occupazionali e fiscali degli Stati membri ("[semestre europeo](#)" 2020) che si concluderà a luglio con l'adozione di raccomandazioni specifiche per Paese.

La strategia annuale di crescita sostenibile

In relazione alla [strategia annuale di crescita sostenibile](#), il Consiglio ha adottato un [nuovo orientamento per il semestre europeo 2020](#) in cui dichiara di **accogliere con favore** l'analisi della situazione economica e le **priorità** su cui la Commissione intende concentrare gli sforzi politici (**sostenibilità ambientale**, incrementi di **produttività**, **equità** e **stabilità** macroeconomica), sottolineando la necessità di **promuovere investimenti di elevata qualità**, attuare **riforme** strutturali ambiziose e garantire **finanze pubbliche sane** in tutti gli Stati membri.

Il Consiglio ha preso atto dell'intenzione della Commissione di **fondare la nuova strategia europea di crescita sul "Green Deal"**, evidenziando che il **semestre europeo** dovrebbe mantenere il suo **ruolo di principale strumento europeo di governance economica** volto a promuovere la stabilità macroeconomica e una crescita sostenibile e inclusiva, sostenendo nel contempo la transizione verso un'economia climaticamente neutra.

Gli Stati membri che presentano **livelli elevati di debito pubblico** dovrebbero perseguire politiche prudenti per **ridurne l'entità**. Allo stesso tempo, gli Stati membri in una **posizione di bilancio favorevole dovrebbero promuovere ulteriormente investimenti di elevata qualità**. Il Consiglio stigmatizza che la crescita della **produttività** in Europa resta sensibilmente inferiore a quella di altri attori globali e si compiace del fatto che il suo miglioramento costituisca un elemento essenziale della strategia annuale di crescita sostenibile.

È stata condivisa la valutazione della Commissione secondo cui **la resilienza del settore finanziario nell'Ue ha continuato a migliorare** pur sottolineando che occorre rafforzarla ulteriormente, portando avanti **l'approfondimento dell'Unione bancaria e dell'Unione dei mercati dei capitali**.

I ministri hanno anche evidenziato che la **transizione** verso la neutralità climatica richiede una **profonda trasformazione** dell'intero sistema economico, dalla quale derivano **oneri e opportunità**. Per finanziare la transizione si renderanno necessari considerevoli **investimenti pubblici e privati**, i quali dovranno essere indirizzati a **rinnovare il capitale e rilanciare la competitività** in modo **sostenibile**, favorendo la **convergenza**.

In tale contesto, rimarcando che la transizione deve rimanere inclusiva, socialmente responsabile e offrire ai cittadini prospettive di lavoro interessanti nonché possibilità di riqualificazione, **il Consiglio ha dichiarato che esaminerà la proposta relativa a un "[meccanismo per una transizione giusta](#)"** che la Commissione ha presentato, essenzialmente volto a fornire supporto finanziario alle regioni

per le quali la transizione si presenta più onerosa e complessa. Il meccanismo si inserisce nel più ampio [piano di investimenti per un'Europa sostenibile](#), pubblicato dalla Commissione il 14 gennaio scorso.

Con riferimento alle **entrate pubbliche**, il Consiglio rileva che **le imposte dovrebbero sostenere la transizione verso un'economia verde**, diventare più eque e spostarsi verso fonti meno penalizzanti per la crescita. Sul lato della **spesa** i ministri evidenziano che sarebbe opportuno **incrementarne l'efficienza e l'efficacia**, privilegiando investimenti che agevolino il passaggio a un'economia digitale e climaticamente neutra.

I ministri hanno riconosciuto che i regimi fiscali e previdenziali nazionali devono offrire incentivi a favore della partecipazione al mercato del lavoro e garantire l'equità e la trasparenza come pure la sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale. I regimi fiscali dovrebbero anche fornire un gettito sufficiente per investimenti pubblici, istruzione, assistenza sanitaria e protezione sociale efficienti, sostenibili e adeguati, assicurare un'equa ripartizione degli oneri ed evitare distorsioni della concorrenza tra le imprese. In quest'ottica, un ruolo fondamentale viene riconosciuto alla **lotta contro le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva** e alle iniziative per una **tassazione equa delle imprese globalizzate**.

In conclusione, sottolineando che l'attuazione delle riforme rimane disomogenea nell'Ue e che le priorità economiche e sociali più urgenti evidenziate nell'analisi annuale di crescita sostenibile richiedono ora progressi decisivi attraverso l'attuazione delle riforme nazionali, il Consiglio ha invitato gli Stati membri a **sfruttare il clima economico ancora relativamente favorevole per accelerare le riforme strutturali**.

Tale esortazione deve essere inquadrata all'interno delle possibili ripercussioni economiche derivanti dall'espandersi dell'epidemia del COVID-19 (coronavirus).

La Commissione europea, in un proprio comunicato, ha riconosciuto il rischio di evoluzione negativa per l'economia europea ed ha sottolineato che "la notevole incertezza in questa fase rende molto difficile prevedere l'impatto del *virus* sull'Europa".

E' comunque disponibile, sul [sito Internet della Commissione europea](#), una **prima valutazione del possibile impatto su trasporti, turismo e commercio e industria**.

La relazione sul meccanismo di allerta

Anche il secondo documento presentato dalla Commissione, la [relazione sul meccanismo di allerta](#), è stato **accolto con favore** dal Consiglio ECOFIN. Il documento segna il punto di partenza della procedura annuale per gli squilibri macroeconomici (*Macroeconomic Imbalance Procedure* - MIP). L'analisi orizzontale, **sulla quale il Consiglio concorda**, evidenzia che **i saldi delle partite correnti** hanno registrato un **leggero calo** in tutta l'Ue nel 2018, i disavanzi rimangono l'eccezione e permangono **forti avanzi**. Le **posizioni patrimoniali nette** sull'estero **migliorano** a un ritmo più sostenuto, ma in **diversi Stati membri persistono ingenti stock di passività verso l'estero**. I **mercati del lavoro** hanno continuato a **migliorare** e la **disoccupazione è diminuita in tutti gli Stati membri dell'Ue**.

In molti Stati membri il **costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)** è **cresciuto** a un ritmo più sostenuto a seguito dell'accelerazione salariale e di un calo della crescita della produttività. Anche in ragione di tale crescita, **i tassi di cambio effettivi reali registrano un apprezzamento**. La **riduzione dell'indebitamento del settore privato** sta procedendo soprattutto per effetto della crescita del PIL nominale mentre il debito delle famiglie si riduce a un ritmo rallentato.

Con riferimento alle imprese operanti nel **settore bancario**, la Commissione ha evidenziato che la **resilienza è migliorata**, ma permangono alcune sfide legate a livelli di capitalizzazione e redditività

relativamente ridotti e alla persistenza di quote elevate di **crediti deteriorati** concentrati in alcuni Paesi. Nel 2018 i **prezzi delle abitazioni hanno continuato a crescere** a un ritmo sostenuto, ma le dinamiche dei prezzi sono rallentate laddove vi sono segnali evidenti di sopravvalutazione. In tale contesto economico, la Commissione ritiene che il **riequilibrio sia degli avanzi che dei disavanzi nella zona euro sia urgente** e sarebbe **vantaggioso** per tutti gli Stati membri.

Nella relazione, la Commissione segnala innanzi tutto i casi di **Cipro** e della **Grecia**, dove un livello di debito elevato e ingenti posizioni patrimoniali nette sull'estero negative si associano a problematiche tuttora presenti nel settore finanziario, sebbene a Cipro si osservino miglioramenti dal punto di vista dei crediti deteriorati e della redditività e in Grecia la riduzione dei crediti deteriorati, i cui livelli rimangono molto alti, abbia registrato un'accelerazione dal 2018. Nel caso della Grecia, la crescita del prodotto potenziale è modesta, a fronte di un tasso di disoccupazione elevato (anche se in diminuzione).

Anche in **Croazia, Irlanda, Portogallo e Spagna** vengono evidenziate rilevanti vulnerabilità ereditate dalla crisi finanziaria. In **Bulgaria** l'indebitamento delle imprese si somma a criticità tuttora presenti nel settore finanziario. In questi paesi, gli squilibri di *stock* si sono attenuati per effetto della ripresa della crescita nominale e si associano, in certi casi, al riemergere di una crescita sostenuta dei prezzi delle abitazioni (in Irlanda e, più di recente, in Portogallo), nonché a una ripresa della crescita del CLUP e a una situazione di stallo quanto al miglioramento della competitività in Portogallo e Spagna.

Alcuni Stati membri presentano invece avanzi considerevoli e persistenti delle partite correnti che derivano anche da consumi privati e investimenti modesti. È il caso, in particolare, della **Germania** e dei **Paesi Bassi**. Nei Paesi Bassi, l'avanzo elevato è associato a un alto livello di indebitamento delle famiglie e a una forte crescita dei prezzi delle abitazioni. Recentemente sono state registrate pressioni sui prezzi delle abitazioni anche in Germania, in cui però i livelli del debito sono comparativamente bassi. Il persistere di avanzi elevati può significare opportunità di crescita e di investimento nazionale mancate, con conseguenze sul resto della zona euro in un contesto di inflazione prolungata e ancora inferiore all'obiettivo e di un deterioramento della domanda estera.

In **Italia, Belgio e Francia** le vulnerabilità identificate dalla Commissione sono connesse principalmente ai grandi *stock* del debito pubblico e si sommano a preoccupazioni relative alla scarsa crescita del prodotto potenziale e della competitività (il che, a sua volta, ostacola la riduzione del debito pubblico).

Secondo la Commissione, in **Italia la modesta crescita della produttività** è dovuta alla scarsità sia di investimenti che di innovazione, a un contesto non favorevole alle imprese, a difficoltà di finanziamento, a una carenza di lavoratori altamente qualificati e a riallocazioni tra settori. Sul versante positivo, **i rendimenti dei titoli di Stato sono considerevolmente diminuiti**. Grazie alla **riduzione dello stock di crediti deteriorati**, il risanamento dei bilanci delle banche ha registrato notevoli progressi, ma **i prestiti alle società non finanziarie restano scarsi**. Il settore finanziario resta comunque vulnerabile, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, ancora gravate da uno *stock* elevato di crediti deteriorati pregressi e più esposte al rischio sovrano rispetto alle grandi banche. La **disoccupazione e i livelli occupazionali si sono evoluti positivamente** e, tuttavia, il **tasso di disoccupazione resta elevato**, soprattutto per i giovani e per i disoccupati di lunga durata, mentre la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne, è ancora scarsa.

Il Belgio e la Francia dovrebbero principalmente far fronte a un debito pubblico elevato e a problemi riguardanti la crescita potenziale, peraltro in un contesto di competitività sotto pressione. In Francia il debito privato relativamente elevato è in aumento, mentre in Belgio il debito relativamente elevato e in aumento delle famiglie è associato a prezzi delle abitazioni probabilmente sovrastimati; le posizioni sull'estero, pur leggermente indebolite, restano solide. In alcuni Stati membri, infine,

l'evoluzione delle variabili dei prezzi o dei costi mostra segnali di potenziale surriscaldamento, in particolare per quanto riguarda il mercato immobiliare (**Austria, Danimarca, Lussemburgo**) o il mercato del lavoro (**Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Repubblica ceca, Romania e Ungheria**).

La relazione sul meccanismo di allerta si conclude evidenziando che nel semestre occorrerà effettuare **esami approfonditi per 13 Stati membri: Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Spagna e Svezia**.

Il Consiglio ha **preso atto di tali analisi**, rilevando che **sussistono vulnerabilità**, e richiedono un monitoraggio, anche in vari Stati membri in cui, in questa fase, non si ritiene giustificato procedere a esami approfonditi, osservando da vicino gli sviluppi riguardo al profilarsi di nuove possibili fonti di rischio macroeconomico.

I ministri hanno **accolto con favore la metodologia** utilizzata dalla Commissione per effettuare l'analisi, sottolineando l'esigenza di proseguire i lavori tecnici per contribuire all'individuazione precoce dei rischi per la stabilità macroeconomica.

I ministri hanno sottolineato che l'attività di **riforma resta disomogenea tra gli Stati membri** e che **in alcuni casi si può osservare un regresso nell'ambito delle riforme**. Ogniqualvolta la Commissione arrivi a concludere che uno Stato membro **presenta squilibri eccessivi**, ma **non proponga** al Consiglio l'avvio della **relativa procedura**, i ministri ritengono che la Commissione stessa dovrebbe **spiegarne i motivi in modo chiaro e pubblico**.

La raccomandazione sulle politiche economiche dell'area euro

Infine, il Consiglio ha approvato il **progetto di [raccomandazione](#)** sulle politiche economiche dell'area dell'euro presentato dalla Commissione nell'ECOFIN del 21 gennaio 2020. L'indirizzo tracciato dalla raccomandazione prevede indicazioni di *policy* generali e indicazioni specifiche con riferimento a Stati membri che presentano situazioni giudicate di squilibrio.

In generale, l'indirizzo politico è quello di **promuovere la produttività** migliorando il contesto imprenditoriale e la qualità delle istituzioni, **migliorare il funzionamento dei mercati** dei beni e dei servizi, in particolare approfondendo il mercato unico, **sostenere una transizione equa e inclusiva verso un'economia sostenibile**, competitiva e digitale, rafforzare i sistemi di **istruzione e formazione**, il **dialogo sociale**, le **politiche attive del mercato del lavoro** e l'**accesso a sistemi di protezione sociale** adeguati e sostenibili.

Per quanto riguarda le situazioni specifiche, l'indirizzo della raccomandazione è quello di intraprendere politiche correttive degli squilibri, attuando politiche prudenti per mettere **il debito pubblico su una traiettoria discendente**, in modo credibile e sostenibile e, viceversa, **utilizzando le posizioni di bilancio favorevoli per promuovere la domanda interna e gli investimenti di elevata qualità**.

La raccomandazione si conclude con l'auspicio di compiere progressi ambiziosi per quanto riguarda **l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria**, in particolare mediante il **completamento dell'Unione bancaria** (avviando negoziati politici sul sistema europeo di assicurazione dei depositi, adottando misure per migliorare la gestione delle crisi e prevedendo provviste di liquidità in caso di risoluzione e rendendo operativo il sostegno per il Fondo di risoluzione unico).

La raccomandazione sarà formalmente adottata dal Consiglio europeo nella riunione di marzo.

Riesame della *governance* economica

La Commissione ha presentato al Consiglio la sua [Comunicazione sul riesame della *governance* economica dell'Ue](#), pubblicata il 5 febbraio. Il documento offre una **valutazione** dei risultati raggiunti con le riforme adottate in materia fra il 2011 e il 2013 e pone una **serie di interrogativi** volti ad **aprire un ampio dibattito** sulla possibile riforma del quadro di *governance* economica.

Con l'obiettivo di rafforzare la sorveglianza di bilancio ed estendere la sorveglianza economica anche agli squilibri macroeconomici, nel 2011 è stata adottata la prima riforma recata dal cosiddetto "**six-pack**", composto dai regolamenti [1173/2011](#), [1174/2011](#), [1175/2011](#), [1176/2011](#), [1177/2011](#) e dalla direttiva [2011/85/UE](#). Il pacchetto, in particolare, ha strutturato il cosiddetto "**braccio preventivo del patto di stabilità e crescita**", introducendo il concetto di **deviazione significativa dall'obiettivo di bilancio a medio termine** e connettendovi una procedura volta a fare in modo che gli Stati membri **correggessero la deviazione**, assistita anche dalla possibile imposizione di sanzioni pecuniarie. Per monitorare gli impegni di bilancio è stato introdotto un **parametro di riferimento per la spesa**.

La riforma ha riguardato anche il cosiddetto "**braccio correttivo del patto di stabilità e crescita**", con l'obiettivo di rendere operativo il "**criterio del debito**", ovvero le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che impongono agli Stati membri di raggiungere un rapporto fra debito e PIL inferiore al 60 per cento, a meno che questo non si stia riducendo in misura sufficiente per avvicinarsi a tale livello con ritmo adeguato. Il pacchetto ha inoltre **inasprito le sanzioni** possibili nel caso in cui gli Stati membri della zona euro non si conformino alle raccomandazioni e alle decisioni formulate dal Consiglio nell'ambito del patto di stabilità e crescita. La direttiva ha introdotto, per gli Stati membri, requisiti relativi ai rispettivi quadri di bilancio nazionali, promuovendo l'utilizzo di previsioni macroeconomiche e di bilancio imparziali per i piani di bilancio e un monitoraggio indipendente del rispetto delle norme di bilancio a livello nazionale.

Oltre modificare la sorveglianza di bilancio, la riforma ha introdotto una "**procedura per gli squilibri macroeconomici**" (*Macroeconomic Imbalance Procedure* - MIP), in cui la Commissione europea è chiamata a **individuare i fattori di rischio e gli squilibri in atto** a livello macroeconomico, comprese le ricadute negative su altri Stati membri della zona euro, e il Consiglio rivolge **raccomandazioni** agli Stati membri interessati, al fine di porvi rimedio. Uno "**squilibrio macroeconomico**" è rappresentato da un indicatore della situazione economica di un Paese che non dovrebbe assumere dei valori giudicati eccessivi, come accade nella diagnostica medica, in cui vengono misurati i parametri ematici di un paziente rispetto a intervalli di riferimento per evidenziare il suo stato di salute generale. I **parametri rilevanti** per la MIP sono riassunti in un quadro di valutazione presentato dalla Commissione nell'ambito della già citata [relazione sul meccanismo di allerta](#). Il **saldo delle partite correnti**, ad esempio, ovvero la differenza fra esportazioni e importazioni, non dovrebbe superare su base triennale il 4 per cento in rapporto al PIL. Altri indicatori rilevanti riguardano: la **posizione patrimoniale netta sull'estero**, il **differenziale negli indici che misurano l'inflazione**, il **costo del lavoro per unità di prodotto** (CLUP), gli **indici del prezzo delle abitazioni**, il **debito del settore pubblico e del settore privato**, il **tasso di disoccupazione** altri indicatori del mercato del lavoro. Quando gli squilibri macroeconomici individuati sono eccessivi, anche alla luce di un quadro di ulteriori "indicatori ausiliari", è possibile avviare una "procedura per gli squilibri eccessivi", incentrata su piani d'azione correttivi presentati e attuati dagli Stati membri e monitorati dalla Commissione e dal Consiglio.

Nel 2013 sono stati adottati altri due regolamenti ([472/2013](#) e [473/2013](#)) che costituiscono il cosiddetto "**two-pack**", incentrato sulle potenziali ricadute negative degli squilibri interni dell'Unione economica e monetaria. In particolare, il pacchetto ha istituito un quadro di riferimento per gli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in **difficoltà connesse alla stabilità finanziaria**, che stanno ricevendo **assistenza finanziaria** o il cui programma di assistenza finanziaria sta volgendo al termine. Un altro aspetto fondamentale ha riguardato il coordinamento delle politiche di bilancio tra gli Stati membri della zona euro mediante una **valutazione multilaterale dei documenti programmatici secondo un calendario comune**. La valutazione comprende l'elaborazione di pareri da parte della Commissione su tali documenti, prima della loro adozione da parte dei parlamenti nazionali, e una discussione, all'interno dell'Eurogruppo, sulla situazione e sulle prospettive di bilancio in ogni Stato membro, nonché per l'intera zona euro.

Tali misure sono state anche il frutto di uno stato di emergenza che ha caratterizzato l'Europa fra il 2008 e il 2013. In seguito, l'Ue aveva già avviato un sistematico processo di riflessione sull'architettura della zona euro, per una ricostruzione del quale si fa rinvio alla relativa [nota del Servizio studi del Senato](#).

L'analisi

L'inizio di un nuovo ciclo politico nell'Unione, secondo la Commissione, è il **momento opportuno per valutare l'efficacia del quadro di sorveglianza economica e di bilancio attualmente in vigore** e, pertanto, la comunicazione del 5 febbraio ha lo scopo di aprire il dibattito nell'ottica del più ampio obiettivo di dare vita a un nuovo modello di crescita che rispetti le limitazioni delle nostre risorse naturali e garantisca la creazione di posti di lavoro e una prosperità duratura per il futuro.

Il riesame sul **quadro di sorveglianza economica e di bilancio** proposto dalla Commissione evidenzia che le riforme contenute nel "*six-pack*" e nel "*two-pack*", unitamente all'introduzione del semestre europeo, hanno avuto un **impatto positivo sul coordinamento e la coerenza delle politiche fiscali ed economiche nell'Ue**.

L'attuazione negli Stati membri delle **politiche raccomandate secondo la Commissione avrebbe contribuito**, insieme ad altri fattori, al graduale **rafforzamento** delle economie dell'Ue e all'intensa creazione di posti di lavoro degli ultimi anni. Inoltre, sostenendo la correzione degli squilibri macroeconomici esistenti, la prevenzione dell'accumulo di nuovi squilibri e la riduzione dei livelli di debito pubblico, il quadro di sorveglianza avrebbe contribuito a **creare le condizioni per una crescita sostenibile**, una **maggiore resilienza** e la riduzione delle vulnerabilità e del rischio di effetti di ricaduta potenzialmente negativi.

Il quadro di sorveglianza rafforzata avrebbe anche **favorito una convergenza dei risultati economici** degli Stati membri, con un ritorno generalizzato della crescita economica e la diminuzione dei tassi di disoccupazione in tutti gli Stati membri, la riduzione degli squilibri macroeconomici e il calo dei disavanzi pubblici e dei livelli di debito, unitamente all'uscita dalla procedura per i disavanzi eccessivi di tutti gli Stati membri interessati.

Allo stesso tempo la Commissione rileva che dopo la crisi finanziaria si è registrato un calo della crescita tendenziale, accompagnato dal persistere di bassi livelli di inflazione, mentre il livello di debito pubblico rimane elevato in alcuni Stati membri che, per di più, sono distanti dai loro obiettivi di bilancio a medio termine. L'orientamento della politica di bilancio a livello degli Stati membri risulterebbe stato spesso pro-ciclico, con una preferenza per l'aumento della spesa corrente più che degli investimenti. Ciò, secondo la Commissione, renderebbe molti Paesi europei **vulnerabili rispetto agli shock macroeconomici**, per contrastare i quali **non vi è sufficiente spazio nei bilanci nazionali né vi sono strumenti europei in grado di esercitare una funzione di stabilizzazione economica**. Inoltre, l'odierno quadro di sorveglianza e la sua attuazione **non avrebbero garantito una sufficiente differenziazione** tra Stati membri che presentano situazioni nettamente diverse in termini di posizione di bilancio, rischi per la sostenibilità o altre vulnerabilità, per cui, l'interazione tra le norme di bilancio dell'Unione e i quadri di bilancio nazionali appare come uno degli ambiti da migliorare.

Il quadro in materia di bilancio sarebbe anche diventato **eccessivamente complesso** e tale complessità si rifletterebbe in una codificazione molto dettagliata che comprende diversi **indicatori operativi**, di cui molti sono **non osservabili** e spesso oggetto di revisione, e una gamma di **clausole di salvaguardia**. Le regole di bilancio sarebbero diventate di conseguenza **meno trasparenti**, ostacolando la prevedibilità, la comunicazione e l'adesione politica.

La MIP sarebbe stata **più efficace nel ridurre i disavanzi delle partite correnti che nel ridurre avanzi delle partite correnti persistenti ed elevati**. La forza di trazione delle raccomandazioni strategiche non risulterebbe ottimale e si sarebbe ridotta nel tempo con l'affievolirsi dello slancio delle

riforme. Inoltre, benché l'interazione tra specifici filoni della sorveglianza venga ritenuta adeguata, secondo la Commissione vi sarebbe margine per farli funzionare meglio insieme.

Si dovrebbe infine riflettere sulla necessità di un **quadro di sorveglianza che contribuisca ad affrontare le pressanti sfide economiche, demografiche e ambientali di oggi e di domani**. Attualmente una delle principali sfide economiche è rappresentata dal fatto che la crescita potrebbe restare contenuta per un periodo prolungato in assenza di un **intervento politico volto a stimolare la crescita potenziale**. Con una politica monetaria già molto accomodante sarebbe importante considerare se e come le politiche strutturali e di bilancio degli Stati membri possano contribuire alla combinazione di politiche della zona euro e all'incremento della crescita potenziale e riflettere sul possibile ruolo del quadro di *governance* economica dell'UE. Si dovrebbe inoltre valutare in quale misura il quadro può sostenere le esigenze di politica economica, ambientale e sociale connesse alla transizione verso un'economia europea digitale, efficiente sotto il profilo delle risorse e a impatto climatico zero, a integrazione del ruolo centrale del contesto normativo e delle riforme strutturali.

Le domande

Sulla base di tale analisi, vengono individuate una **serie di questioni da sottoporre a dibattito pubblico**:

Come migliorare il quadro in modo da garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche in tutti gli Stati membri e agevolare l'eliminazione degli squilibri macroeconomici esistenti prevenendone l'insorgenza in futuro?

Come garantire politiche di bilancio responsabili che salvaguardino la sostenibilità a lungo termine pur consentendo la stabilizzazione a breve termine?

Qual è il ruolo appropriato che il quadro di sorveglianza dell'Ue e può assumere al fine di incentivare gli Stati membri a intraprendere le riforme e gli investimenti indispensabili per poter affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali di oggi e di domani, preservando nel contempo le garanzie contro i rischi per la sostenibilità del debito?

In che modo si può semplificare il quadro dell'Ue e migliorarne la trasparenza in sede di attuazione?

In che modo la sorveglianza può concentrarsi sugli Stati membri esposti a sfide politiche più pressanti garantendo un dialogo e un impegno di elevata qualità?

In che modo il quadro può garantire di fatto il rispetto delle regole? Quale dovrebbe essere il ruolo delle sanzioni pecuniarie, dei costi in termini di immagine e degli incentivi positivi?

Vi sono margini per rafforzare i quadri di bilancio nazionali e migliorarne l'interazione con il quadro di bilancio dell'UE?

In che modo il quadro dovrebbe tenere conto della dimensione della zona euro e del programma volto all'approfondimento dell'Unione economica e monetaria?

Nel contesto del Semestre europeo, com'è possibile migliorare l'interazione tra il patto di stabilità e crescita e la MIP, favorendo così il coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri?

Il dibattito

Secondo la Commissione, esistono alcuni legami concreti tra il quadro di *governance* economica e il programma più ampio per il completamento dell'Unione economica e monetaria.

In primo luogo, sia il patto di stabilità e crescita che la procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi **si concentrano esclusivamente sulle politiche nazionali**, in particolare sulla prevenzione e la correzione di elevati livelli di debito pubblico e disavanzi delle partite correnti. Inoltre, con riferimento alla **capacità di orientare le politiche nazionali**, la Commissione riconosce che una delle

condizioni per un'attuazione efficace del quadro è trovare un **giusto equilibrio tra le sanzioni pecuniarie e gli strumenti di incentivazione della stabilità macroeconomica e della crescita sostenibile**, come lo **strumento di bilancio per la convergenza e la competitività** e lo **strumento di convergenza e riforma**. In tale contesto e in assenza di una **capacità di bilancio centrale con caratteristiche di stabilizzazione**, la capacità di orientare la politica di bilancio della zona euro nel suo complesso resta limitata. L'introduzione di una **capacità di stabilizzazione di entità adeguata** consentirebbe alla politica di bilancio di contribuire in misura maggiore alla stabilizzazione macroeconomica a livello di zona euro nel suo complesso.

In secondo luogo, secondo la Commissione vi sono alcuni elementi quali il **completamento dell'Unione finanziaria** (Unione bancaria e Unione dei mercati dei capitali), l'introduzione di un'**attività comune a basso rischio** (cosiddetto "*safe asset*") e il **riesame del trattamento normativo delle esposizioni sovrane delle banche** che potrebbero, in funzione delle specifiche condizioni di realizzazione, facilitare la disciplina di mercato e consentire di **semplificare ulteriormente le caratteristiche di un quadro di sorveglianza di bilancio efficace**.

In terzo luogo, un'Unione economica e monetaria dinamica e resiliente, fondata su basi solide, viene considerata dalla Commissione il **mezzo migliore per aumentare la stabilità finanziaria in Europa** e uno dei **presupposti per rafforzare il ruolo internazionale dell'euro**, che a sua volta consentirebbe di accrescere il peso dell'Europa nel mondo e sui mercati globali promuovendo, i valori europei e proteggendo gli interessi delle imprese, dei consumatori e dei governi europei.

Nell'ottica della Commissione, il funzionamento efficace del quadro di sorveglianza è responsabilità collettiva di tutti gli Stati membri, delle istituzioni europee e delle altre principali parti interessate. Pertanto, un elevato grado di consenso e di **fiducia** tra tutti questi soggetti è fondamentale per garantire l'efficacia della sorveglianza economica nell'Unione. La Commissione attraverso la sua comunicazione ha, quindi, **invitato tutte le parti interessate a partecipare a un dibattito pubblico** esprimendo il proprio punto di vista su come rafforzare l'attuazione del quadro di *governance* economica.

La Commissione auspica che il **dibattito sia inclusivo** e che **coinvolga** il Parlamento europeo, il Consiglio, la Banca centrale europea, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, i **governi** e i **parlamenti nazionali**, le **banche centrali nazionali**, le istituzioni di bilancio indipendenti, i comitati nazionali per la produttività, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e le istituzioni accademiche, al fine di raccogliere le osservazioni da loro espresse entro il primo semestre del 2020. La Commissione collaborerà con le predette parti interessate nei prossimi mesi, avvalendosi di vari mezzi, tra cui riunioni e seminari *ad hoc* ed una piattaforma di consultazione *online*, e prenderà in considerazione tutti i pareri espressi, in base ai quali completerà entro la fine del 2020 le sue riflessioni interne sulla portata di eventuali iniziative future.

Nel corso del dibattito avvenuto in Consiglio, alcuni Paesi avrebbero mostrato cautela sulla opportunità di modificare le regole della *governance* economica, e altri avrebbero sottolineato la necessità prioritaria di rafforzare il rispetto di quelle attuali. Due aspetti centrali nella discussione sarebbero stati il tema della **semplificazione delle regole fiscali e dei relativi indicatori**, la cui attuale complessità rende difficile la comprensione delle decisioni istituzionali da parte dell'opinione pubblica, e il tema della possibile **maggiore flessibilità per favorire gli investimenti** che saranno necessari per affrontare nei prossimi anni le sfide del *Green Deal* europeo. Su questo punto, alcune delegazioni avrebbero sostenuto la volontà di avere delle regole che incentivino gli investimenti pubblici per la transizione ecologica e digitale. Altri Paesi avrebbero tuttavia sottolineato i **rischi per la sostenibilità dei bilanci degli Stati**.

Bilancio dell'Unione europea

Il Consiglio ha adottato degli [orientamenti](#) relativi al **bilancio dell'Ue per l'esercizio 2021**. I ministri hanno sottolineato che la procedura di bilancio per il 2021 sarà la prima del nuovo periodo di programmazione 2021-2027 e svolgerà, per questo, un ruolo importante nello sviluppo e nel conseguimento degli obiettivi e delle priorità dell'Unione europea. Per un approfondimento sui negoziati in corso con riferimento al **nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027** si rinvia al relativo [dossier](#) predisposto dal Servizio studi del Senato.

Il Consiglio ritiene che il prossimo bilancio debba essere elaborato in modo **prudente**, lasciando **margini sufficienti** al di sotto dei massimali per far fronte a circostanze impreviste. Al tempo stesso, dovrebbero essere destinate **risorse sufficienti all'attuazione dei programmi e delle azioni che maggiormente contribuiscono alla realizzazione delle politiche dell'Unione**.

I ministri hanno sottolineato che i negoziati sul bilancio per il 2021 dovrebbero evitare di considerare questioni non direttamente legate alla procedura di bilancio annuale.

Alla **Commissione** viene richiesto di svolgere il suo ruolo di **mediatore imparziale** nell'arco dell'intera procedura di bilancio e di garantire il tempestivo accesso a progetti di elementi per conclusioni comuni, contenenti tutte le informazioni pertinenti (in particolare sugli impegni e i pagamenti) al fine di agevolare il processo di conciliazione.

Riforme dell'IVA

Nel dicembre 2018, la Commissione europea ha presentato **due proposte legislative relative alla trasmissione e allo scambio dei dati sui pagamenti pertinenti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA)**: una direttiva che modifica la direttiva 2006/112/CE (direttiva IVA), introducendo specifici obblighi per i prestatori di servizi di pagamento e un regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 recante misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa per lottare contro la frode in materia di IVA. Su tali proposte, volte a contrastare **le frodi fiscali nelle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico**, il Consiglio aveva raggiunto un [accordo provvisorio](#) nella riunione dell'[8 novembre 2019](#). Essendo state sciolte le riserve d'esame il testo è stato definitivamente adottato.

Nel merito, la [direttiva](#) prevede l'inserimento al capo 4 del titolo XI della direttiva IVA di una nuova sezione *2-bis* relativa agli **obblighi generali dei prestatori di servizi di pagamento**. Il nuovo articolo 243-ter della direttiva IVA richiede agli Stati membri di imporre ai prestatori di servizi di pagamento di **conservare una documentazione** sufficientemente dettagliata dei **beneficiari e dei pagamenti** relativi ai servizi prestati su **base transfrontaliera** per ogni trimestre civile al fine di consentire alle autorità competenti degli Stati membri di **effettuare i controlli delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi che si considerano avvenute nel territorio di uno Stato membro**. La documentazione, i cui elementi informativi sono individuati nella direttiva, sarà conservata dal prestatore di servizi di pagamento in formato elettronico per un periodo di tre anni e dovrà essere messa a disposizione, in conformità dell'articolo 24-ter del regolamento (UE) n. 904/2010, dello Stato membro di origine del prestatore di servizi di pagamento o degli Stati membri ospitanti, se il prestatore di servizi di pagamento fornisce servizi di pagamento in Stati membri diversi dallo Stato membro di origine.

Il regolamento (UE) n. 904/2010 (regolamento sulla cooperazione amministrativa e lo scambio di informazioni), come modificato dal [secondo atto](#) legislativo adottato dal Consiglio, prevede che la Commissione europea elabori, mantenga, ospiti e gestisca sul piano tecnico un **sistema elettronico centrale di informazioni sui pagamenti**, denominato "CESOP" (*Central electronic system of*

payment information) ai fini delle **indagini sulle sospette frodi a danno dell'IVA** o per **individuare le frodi in materia di IVA**. Ogni Stato membro raccoglierà le informazioni rilevanti ai fini del nuovo articolo 243-ter della direttiva IVA, che potrà archiviare anche autonomamente in un sistema elettronico nazionale, per poi trasmetterle al CESOP.

I testi integrano il quadro normativo sull'IVA per il commercio elettronico, che entrerà in vigore nel gennaio 2021, in virtù del quale sono stati introdotti nuovi obblighi in materia di IVA per i mercati *online* e norme di conformità semplificate in materia di IVA per le imprese *online*.

Le nuove norme si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2024.

Lista europea delle giurisdizioni non cooperative in materia fiscale

Il Consiglio ha adottato le [conclusioni](#) sulla lista europea delle giurisdizioni non cooperative rispetto alla corretta attuazione delle regole fiscali, a seguito delle quali sono state incluse nella stessa le **Isole Cayman, Palau, Panama e le Seychelles**. Queste giurisdizioni **non hanno attuato, entro il termine stabilito, gli impegni assunti in materia di riforme fiscali**.

L'allegato II delle conclusioni, che contempla le giurisdizioni con impegni in sospeso, riporta inoltre le **proroghe concesse a 12 giurisdizioni (tra le quali la Turchia) per consentire loro di varare le riforme necessarie e rispettare gli impegni assunti**.

La lista contempla le giurisdizioni che non hanno partecipato a un dialogo costruttivo con l'UE in materia di *governance* fiscale o non hanno rispettato i propri impegni volti ad attuare le riforme per conformarsi ai criteri dell'UE nei tempi previsti: American Samoa, Isole Cayman, Fiji, Guam, Oman, Palau, Panama, Samoa, Seychelles, Trinidad e Tobago, Isole Vergini Statunitensi, Vanuatu.

Al momento dell'adozione delle conclusioni, vi sarebbe stato un intervento volto a richiamare l'attenzione del Consiglio sull'esigenza di rafforzare la lista Ue e i criteri del "Codice di Condotta sulla tassazione dei redditi di impresa", con una **valutazione di efficacia *ex-post***, così da **verificare** in concreto i **margini di miglioramento** nella lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale internazionale.

Riunione dell'Eurogruppo

Il Consiglio ECOFIN è stato come di consueto preceduto dalla riunione dell'**Eurogruppo**, organo informale in cui i ministri degli Stati membri della zona euro discutono di questioni relative alle responsabilità condivise riguardo all'euro.

Nel corso della riunione del 17 febbraio 2020:

- la Commissione ha presentato le sue **priorità** per l'Unione economica e monetaria nonché i **principali punti della sua [comunicazione](#) sul riesame della *governance* economica**, concentrandosi sugli aspetti pertinenti per la zona euro. Il presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno ha dichiarato che "sebbene non vi sia l'intenzione di riformare il quadro di *governance*, vi è accordo per semplificare le regole di bilancio, prevenire la pro-ciclicità e valutare in che modo tali regole possano aiutarci ad affrontare le nuove sfide strategiche dell'Ue";
- l'Eurogruppo ha avuto uno scambio di opinioni sul cosiddetto "**cuneo fiscale**". Il dibattito ha preso le mosse da una [nota tecnica della Commissione](#) sul **trasferimento del carico fiscale dal lavoro ad altre basi imponibili** e da una [presentazione](#) del professor Ottmar Edenhofer, direttore del *Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change* e

dell'Istituto di *Potsdam* per la ricerca sull'impatto climatico (PIK) sulle **modalità per rendere la fissazione del prezzo del carbonio vantaggiosa per i cittadini**;

- ha avuto luogo uno scambio di opinioni sulla situazione economica della zona euro sulla base delle [previsioni invernali della Commissione](#);
- i ministri hanno discusso del **progetto di raccomandazioni 2020** rivolte alla zona euro, prima della loro approvazione da parte dell'ECOFIN, concordando su cinque **priorità**: riforme strutturali, sostenibilità di bilancio e investimenti pubblici, mercati del lavoro e inclusione sociale, stabilità finanziaria e approfondimento dell'Unione economica e monetaria.

Nel **formato inclusivo**, che prevede la partecipazione dei ministri degli Stati membri la cui moneta è diversa dall'euro, i ministri hanno [adottato una relazione](#) per i capi di Stato e di governo dell'Ue in cui viene valutata l'opportunità **di un possibile accordo intergovernativo concernente lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC)**. Tale accordo prevedrebbe una destinazione addizionale di fondi al BICC, che avverrebbe su base volontaria senza determinare una ridefinizione del tetto alla contribuzione al bilancio dell'Ue, né una rimodulazione del *budget* europeo che determini una riduzione di altre poste per garantire un ammontare addizionale al BICC.

In occasione del [Vertice euro del dicembre 2019](#), i capi di Stato e di governo dell'Ue hanno invitato l'Eurogruppo a fornire un contributo in merito alle **soluzioni adeguate per il finanziamento dello strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC)** al fine di poterlo completare nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), dalla definizione del quale dipenderà la dotazione finanziaria del BICC.

A quanto risulta, **la bozza di compromesso elaborata in vista del Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2020 attribuirebbe al BIC una dotazione finanziaria pari a 12,9 miliardi di euro ed allo strumento di convergenza e riforma (CRI)**, che dovrebbe integrare il BICC rispetto agli Stati membri "non euro" ulteriori risorse per 5,5 miliardi di euro. Per un approfondimento sui negoziati in corso con riferimento al **nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027** si rinvia al relativo [dossier](#) predisposto dal Servizio studi del Senato.

9 marzo 2020

A cura di Davide Zaottini