



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 65

## CONSIGLIO ECOFIN DEL 1° DICEMBRE 2020

*Il 1° dicembre 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:*

- **Settore fiscale:** i ministri hanno espresso pieno sostegno all'adozione di nuove norme che, a partire dal 2023, dovrebbero consentire lo scambio automatico di informazioni sui redditi percepiti dai venditori sulle piattaforme digitali fra le autorità fiscali degli Stati membri, al fine di prevenire l'evasione e l'elusione fiscali connesse alle attività svolte su tali piattaforme, a rafforzare l'equità fiscale e a promuovere condizioni di parità sia per le piattaforme che per i loro venditori. La revisione della direttiva intende inoltre semplificare in termini generali lo scambio di informazioni e lo svolgimento di controlli simultanei e congiunti. I ministri hanno anche discusso della fiscalità internazionale.
- **Unione bancaria:** i ministri hanno fatto il punto sui progressi compiuti per rafforzare l'Unione bancaria sulla base di una relazione della presidenza che riprende le discussioni che si sono svolte nell'ultimo semestre all'interno del gruppo ad hoc costituito dal Consiglio.
- **Proposte legislative in materia finanziaria:** i ministri hanno fatto il punto sulle proposte legislative in materia di servizi finanziari attualmente in discussione, evidenziando che alcune iniziative comprese nel cosiddetto "Recovery Package per il mercato dei capitali", volte alla semplificazione di obblighi informativi per emittenti e intermediari, nonché la riforma del regolamento "benchmark" sono prossime alla definitiva adozione.
- **Unione dei mercati dei capitali:** la presidenza ha informato i ministri in merito al progetto di conclusioni del Consiglio sul piano d'azione della Commissione sull'unione dei mercati dei capitali (Capital markets union - CMU). Le conclusioni dovrebbero essere approvate dal Consiglio mediante procedura scritta dopo la videoconferenza informale. Le Conclusioni del Consiglio individuano le priorità da perseguire, offrendo un indirizzo politico sia per le iniziative legislative sia per quelle non legislative.
- **Situazione economica e semestre europeo 2021:** nell'ambito del processo annuale del Semestre europeo per il monitoraggio delle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri, la Commissione ha presentato due documenti: una relazione sul meccanismo di allerta che segna l'inizio della procedura annuale per gli squilibri macroeconomici; un progetto di raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche della zona euro.

## Il Consiglio ECOFIN

Il **4 novembre 2020** si è svolto a Bruxelles il [Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza \("Consiglio ECOFIN"\)](#).

### Temi rilevanti per il settore fiscale

Il primo elemento di dibattito ha riguardato il [pacchetto della Commissione presentato il 15 luglio 2020 per "una fiscalità equa e semplice"](#). Il pacchetto prevede un [Piano d'azione](#), una [Comunicazione](#) sulla corretta *governance* fiscale interna ed esterna all'Ue e una [proposta di revisione della direttiva 2011/16/UE sulla cooperazione amministrativa nel settore fiscale](#). I ministri hanno espresso pieno sostegno all'adozione di nuove norme che, a partire dal 2023, dovrebbero consentire lo scambio automatico di informazioni sui redditi percepiti dai venditori sulle piattaforme digitali fra le autorità fiscali degli Stati membri, al fine di prevenire l'evasione e l'elusione fiscale connesse alle attività svolte su tali piattaforme, a rafforzare l'equità fiscale e a promuovere condizioni di parità sia per le piattaforme che per i loro venditori. La revisione della direttiva intende inoltre semplificare in termini generali lo [scambio di informazioni](#) e lo [svolgimento di controlli simultanei e congiunti](#).

I ministri hanno anche discusso della **fiscalità internazionale**, tenendo conto dei lavori in corso e della via da seguire su un'ampia gamma di questioni connesse alla futura architettura delle norme in materia di fiscalità internazionale. La discussione si è svolta nel contesto delle prossime misure da adottare nei consensi G20 e OCSE al fine di affrontare le sfide fiscali legate alla **digitalizzazione dell'economia e all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili (BEPS)**. A livello dell'UE, oltre al già richiamato pacchetto presentato dalla Commissione a luglio, il 27 novembre 2020 [il Consiglio ha approvato conclusioni](#) su un'imposizione equa ed effettiva che riflettono la sua valutazione delle principali questioni di politica fiscale in una serie di settori, compresa la fiscalità internazionale.

### Rafforzamento dell'Unione bancaria

La presidenza tedesca ha ricordato che nella [riunione del 30 novembre 2020](#), l'Eurogruppo ha deciso di procedere con la riforma del MES, di sottoporre nel gennaio 2021 il trattato rivisto alla firma dei rappresentanti dei governi e di **avviare il processo di ratifica**. Contestualmente i ministri hanno anche deciso di **anticipare l'entrata in vigore del sostegno comune al Fondo di risoluzione unico entro l'inizio del 2022**, in ragione degli importanti risultati raggiunti nella riduzione del rischio relativo a nuove crisi bancarie. Tali risultati dovranno tuttavia confrontarsi con una nuova sfida legata all'impatto sui bilanci bancari derivate dalla conclusione dei regimi di flessibilità adottati per contrastare gli effetti economici della pandemia. In tale contesto, il sostegno del MES al Fondo di risoluzione unico viene considerato dall'Eurogruppo, nel quadro di un più ampio ventaglio di azioni volte a rafforzare l'Unione bancaria, uno strumento fondamentale per rafforzare la rete di sicurezza per i cittadini europei.

I ministri hanno fatto il punto sui progressi compiuti proprio per rafforzare l'Unione bancaria sulla base di una **relazione della presidenza che riprende le discussioni svoltesi nel gruppo *ad hoc* "Rafforzamento dell'unione bancaria" del Consiglio**. In particolare, nel corso del semestre sono state affrontate quattro questioni ritenute essenziali: 1) revisione del quadro normativo per la gestione delle crisi bancarie; 2) rafforzamento dell'integrazione dei mercati nel settore bancario; 3) trattamento regolamentare delle esposizioni sovrane; 4) definizione di uno schema europeo di garanzia dei depositanti (EDIS). Significativa attenzione è stata dedicata al tema del contenimento dei crediti

deteriorati. Il tema sul quale vi sarebbe maggiore convergenza è il **framework per la gestione delle crisi**, in merito al quale la **Commissione si sarebbe impegnata ad assumere un'iniziativa legislativa nei prossimi mesi e a fornire il suo contributo per far progredire il dibattito sull'EDIS**, sottolineando che gli effetti economici della pandemia rendono ancora più urgente e necessaria la predisposizione di reti di salvataggio.

## Proposte legislative in materia finanziaria

I ministri hanno fatto il punto sulle proposte legislative in materia di servizi finanziari attualmente in discussione. Si tratta in primo luogo del cosiddetto "[\*\*Recovery Package per il mercato dei capitali\*\*](#)" contenente diverse proposte di revisione della direttiva 2014/65/UE (*Markets in financial instruments directive* - MiFID 2), volte a **semplificare i requisiti informativi** per i soggetti che prestano servizi di investimento e ad adattare le regole a talune specificità dei mercati dei **derivati su merci**. Il pacchetto prevede inoltre l'introduzione di un **prospetto semplificato** ([\*\*EU Recovery prospectus\*\*](#)) per emittenti di strumenti finanziari che hanno già precedentemente reso pubbliche una serie di informazioni agli operatori di mercato, e la riforma del regolamento (UE) n. 575/2013 sui requisiti prudenziali (*Capital Requirements Regulation* - CRR) per **semplificare la cartolarizzazione di attivi illiquidi** da parte delle banche. La presidenza avrebbe rappresentato la convinzione di pervenire a un accordo entro la fine dell'anno: il Consiglio ha già adottato in ottobre le [\*\*proprie posizioni\*\*](#) e conferito il mandato di negoziazione con il Parlamento europeo, il quale, per le modifiche alla MiFID2 e alla disciplina sul prospetto, ha adottato la propria posizione a novembre scorso. Un'altra proposta per cui si è vicini a un accordo è quella di **modifica del regolamento (UE) n. 2016/1011** (regolamento *benchmark*) per l'esenzione di taluni indici di riferimento per le valute di Paesi terzi e la designazione di indici di riferimento sostitutivi per determinati indici di riferimento in via di cessazione. In particolare, sarebbe stato raggiunto l'accordo politico, che dovrebbe essere prontamente confermato del Parlamento europeo e del Coreper. Per quanto riguarda infine il "[\*\*pacchetto legislativo sulla finanza digitale\*\*](#)", negli ultimi due mesi la presidenza ha voluto imprimere una progressiva accelerazione ai lavori, aprendo il dibattito fra gli Stati membri sui principali aspetti di *policy* a essa connessi. L'obiettivo sarebbe quello di portare avanti il dossier quanto più possibile, individuando possibili soluzioni per gli aspetti più critici, di comune accordo con la presidenza portoghese. È stato infine ricordato che il Consiglio ha adottato in prima lettura la sua posizione sulle proposte di **modifica della normativa in materia di risanamento e risoluzione delle controparti centrali** (modifica dei regolamenti n. 1095/2010, n. 648/2012 e 2015/2365) volte a garantire che nell'UE tanto le controparti centrali quanto le autorità nazionali siano preparate e dispongano degli strumenti per agire con decisione in uno scenario di crisi. Le proposte sono attualmente al vaglio del Parlamento in seconda lettura e la loro approvazione finale sarebbe attesa nelle prossime settimane. Nel suo intervento, la **Commissione**, oltre ad esprimere apprezzamento rispetto allo stato dei negoziati, avrebbe annunciato la **presentazione entro il mese di dicembre di un piano d'azione sulle esposizioni deteriorate**.

## Conclusioni del Consiglio sull'Unione dei mercati dei capitali

La presidenza ha informato i ministri in merito al progetto di conclusioni del Consiglio sul [\*\*piano d'azione della Commissione sull'unione dei mercati dei capitali\*\*](#) (*Capital markets union* - CMU). Le conclusioni dovrebbero essere approvate dal Consiglio mediante procedura scritta dopo la videoconferenza informale.

Le [\*\*Conclusioni del Consiglio\*\*](#) individuano le priorità da perseguire, offrendo un indirizzo politico sia per le iniziative legislative sia per quelle non legislative. In particolare, l'ECOFIN esorta pertanto la

Commissione ad **affrontare in via prioritaria e ad accelerare i lavori in parallelo nei seguenti ambiti:**

- a. **facilitare l'accesso delle imprese, in particolare le PMI, ai finanziamenti sui mercati dei capitali razionalizzando e semplificando le attuali norme sull'ammissione alla negoziazione dei titoli**, nonché sostenendo gli ecosistemi finanziari in grado di favorire un maggiore accesso delle PMI al capitale di rischio, senza compromettere gli *standard* elevati di tutela degli investitori e di integrità del mercato;
- b. **istituire un "punto di accesso unico" a livello dell'UE per le informazioni societarie** di carattere finanziario e non finanziario utili per gli investitori al fine di accrescere la trasparenza, evitando al contempo di creare oneri di rendicontazione e di raccolta di informazioni sproporzionati per le imprese dell'UE. Tale piattaforma di dati dovrebbe comprendere dati ambientali, sociali e relativi alla *governance* (ESG) al fine di promuovere pratiche finanziarie più sostenibili. Dovrebbe basarsi sugli attuali sistemi per la raccolta di informazioni a livello nazionale, essere realizzata il più rapidamente possibile ed essere ulteriormente sviluppata nel tempo;
- c. **rafforzare il ruolo delle imprese di assicurazione, delle banche e di altri investitori istituzionali in quanto investitori a lungo termine** e valutare modi per **incentivare gli investimenti a lungo termine nelle imprese**, e in particolare nelle PMI, da parte degli investitori istituzionali senza mettere a rischio la stabilità finanziaria o la tutela degli investitori e garantendo un trattamento regolamentare adeguato ai rischi per gli investimenti a lungo termine;
- d. **riesaminare l'adeguatezza dell'attuale quadro in materia di cartolarizzazione** per consentire ai mercati dei capitali di assorbire una maggiore esposizione delle banche, liberandone in tal modo le capacità di prestito, senza compromettere le norme prudenziali o creare rischi pertinenti per la stabilità finanziaria dell'Unione;
- e. **migliorare il quadro normativo per i veicoli di investimento a lungo termine attraverso una revisione del regolamento relativo ai fondi di investimento europei a lungo termine (ELTIF)**, tenendo conto in particolare dell'esigenza di sostenere i finanziamenti non bancari delle PMI e degli investimenti a lungo termine nelle infrastrutture, necessari per la transizione verso un'economia sostenibile e digitale;
- f. vagliare i vantaggi e gli svantaggi di un **regime di rinvio per indirizzare verso finanziatori alternativi le PMI cui è stata negata la concessione di credito**.

Dovrebbero essere **realizzate al più presto** anche le misure ritenute più importanti per la mobilitazione di capitali privati:

- a. **fornire ai cittadini gli strumenti per adottare decisioni di investimento informate** attraverso una migliore **alfabetizzazione finanziaria**, in particolare mediante la creazione di una base teorica comune al fine di elaborare politiche e misure che promuovano la competenza finanziaria dei cittadini, tenendo conto delle iniziative nazionali e internazionali esistenti e delle loro attività;
- b. **razionalizzare le norme vigenti in materia di informativa** per i vari prodotti dei mercati dei capitali e **valutare la qualità e l'equità della consulenza** in materia di investimenti fornita agli investitori al dettaglio, nonché i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'adeguamento dell'attuale categorizzazione degli investitori;
- c. **migliorare la disponibilità e la trasparenza dei dati** valutando ulteriormente in che modo affrontare gli ostacoli in vista della creazione di un sistema consolidato di pubblicazione nell'UE.

La **Banca centrale europea** (BCE) si sarebbe **mostrata d'accordo** sulle priorità individuate dal Consiglio, suggerendo di concentrarsi sugli obiettivi raggiungibili nel breve periodo, sottolineando che su alcuni punti, come ad esempio il rafforzamento delle procedure di insolvenza e l'armonizzazione fiscale i progressi sono conseguibili solo nel medio termine. **La BCE avrebbe inoltre sostenuto la necessità di introdurre un supervisore unico europeo per il mercato dei capitali.**

Nell'ambito del dibattito, alcuni Paesi sarebbero intervenuti per sottolineare l'importanza della **protezione degli investitori** e delle azioni volte a favorire gli **investimenti a lungo termine** e a rafforzare le istituzioni finanziarie basate nell'UE, specie nel contesto post-Brexit.

## **Situazione economica e semestre europeo 2021**

Nell'ambito del processo annuale del **Semestre europeo** per il monitoraggio delle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri, la Commissione ha presentato due documenti: **una relazione sul meccanismo di allerta che segna l'inizio della procedura annuale per gli squilibri macroeconomici; un progetto di raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche della zona euro.**

La presidenza ha ricordato che, secondo la [Roadmap 2021](#) del Semestre europeo, **l'adozione delle Conclusioni sui documenti presentati dovrebbe avvenire nel gennaio 2021**. La Commissione avrebbe sottolineato che il Dispositivo per la ripresa e la resilienza sosterrà politiche di bilancio espansive, in quanto i contributi a fondo perduto non peseranno sul debito. Sarà necessario, allo stesso tempo, che i Piani nazionali includano pacchetti ambiziosi di riforme e investimenti, in linea con le Raccomandazioni specifiche per Paese. La crisi economica connessa alla pandemia ha fatto in modo che i progressi compiuti nella riduzione degli squilibri si siano arrestati e ci si aspetta un aumento della disoccupazione e del debito pubblico e privato (di famiglie e imprese), nonché possibili tensioni sul settore bancario, messo alla prova dall'accentuarsi degli squilibri esistenti.

È stato confermato che ci troviamo in una **recessione senza precedenti e disomogenea**. La ripresa del terzo trimestre si è purtroppo interrotta per la seconda ondata e i rischi al ribasso rimangono elevati, anche per l'incertezza relativa all'accordo con il Regno Unito. D'altro canto, un contributo positivo potrebbero arrivare dai tempi della distribuzione del vaccino e dall'impatto di *Next Generation EU*, che al momento non è incluso nelle stime in quanto nessun piano nazionale è stato ancora approvato. La BCE avrebbe l'elevato numero di lavoratori legati a programmi di assistenza pubblica per il mantenimento dei posti di lavoro, le prospettive di aumento del debito pubblico e dei crediti deteriorati nei prossimi mesi.

## **Altro**

La presidenza e la Commissione hanno informato i ministri in merito alla riunione dei ministri delle Finanze e dei governatori delle banche centrali del G20 del 13 novembre 2020, incentrata sulla **riduzione del debito a livello internazionale (in particolare dei Paesi africani)**. I ministri hanno proceduto a uno scambio di opinioni sulle relative [conclusioni del Consiglio](#) approvate il 30 novembre 2020. Nelle conclusioni il Consiglio sottolinea il sostegno dell'UE a un approccio internazionale coordinato agli sforzi per l'alleviamento del debito dei paesi africani. Accoglie con favore l'iniziativa del G20 e del Club di Parigi a favore della sospensione del servizio del debito (DSSI) e la relativa proroga. La DSSI ha svolto un ruolo fondamentale nel sostenere i paesi che hanno chiesto di parteciparvi, liberando margini di bilancio per finanziare misure sociali, sanitarie ed economiche in risposta alla pandemia. Il Consiglio accoglie inoltre con favore l'accordo del G20 su

un quadro comune per il trattamento del debito al di là della DSSI, che sarà determinante per garantire un forte coordinamento dei creditori ed è considerato un importante passo avanti nell'architettura internazionale per la ristrutturazione del debito sovrano.

La Corte dei conti ha presentato la sua [relazione annuale sull'esecuzione del bilancio UE per il 2019](#). Dopo tre anni in cui aveva espresso un giudizio positivo con rilievi, la Corte ha espresso, pur certificando l'affidabilità generale del bilancio UE, un giudizio negativo sull'esecuzione della spesa, circostanza che riporta alla situazione dell'anno 2016 e precedenti, sin dal 1994. A giudizio della Corte è possibile ottimizzare il processo, limitando l'incremento degli errori, intervenendo sulla complessità delle regole.

L'Italia, infine, ha presentato le **priorità per la sua presidenza del G20 nel 2021**. L'auspicio è quello di assistere a una ripresa dell'economia globale, anche se gli effetti della crisi legata alla pandemia permarranno negli anni a venire. È necessario sostenere la ripresa e, allo stesso tempo, portare avanti la transizione verso una società più verde, digitale ed inclusiva. L'Italia avrebbe ricordato che la sua Presidenza sarà una Presidenza europea, per la quale sarà necessario unire le forze, puntando su multilateralismo, inclusione e impegno di tutte le parti. Le priorità riguarderebbero tre pilastri:

- i. Persone: lotta alle disuguaglianze e promozione delle pari opportunità;
- ii. Pianeta: ristabilire l'equilibrio uomo-ambiente e dare seguito all'Accordo di Parigi;
- iii. Prosperità: rendere la digitalizzazione un'opportunità per tutti.

*18 dicembre 2020  
A cura di Davide Zaottini*