



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 96

CONSIGLIO ECOFIN DEL 15 MARZO 2022

Il 15 marzo 2022 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:

- **Misure economiche nei confronti della Russia:** *I ministri europei dell'economia e delle finanze hanno discusso dello stato di attuazione e delle conseguenze economiche e finanziarie delle sanzioni imposte alla Russia a seguito dell'intervento militare in Ucraina, che viene considerato "non provocato e ingiustificato".*
- **Regolamento sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere:** *il Consiglio ha raggiunto un accordo (orientamento generale) sul regolamento Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM - meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere), considerato uno degli elementi chiave del pacchetto "Fit for 55" dell'Unione europea.*
- **Tassazione delle società:** *i ministri hanno proseguito il dibattito avviato il 18 gennaio u.s. sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla fissazione di un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione presentata dalla Commissione a fine dicembre.*
- **Riesame della governance e orientamenti di bilancio:** *la Commissione ha presentato la propria Comunicazione sugli orientamenti per la politica di bilancio per il 2023, in relazione ai quali l'Eurogruppo, nel meeting che ha preceduto l'ECOFIN ha rilasciato una dichiarazione. La Commissione ha inoltre fornito un aggiornamento sullo stato di avanzamento del riesame della governance economica a seguito della consultazione pubblica e delle discussioni condotte con gli Stati membri nel comitato competente.*
- **Altri temi affrontati:** *il Consiglio ha adottato delle conclusioni sui crediti all'esportazione e sull'attuazione del pacchetto IVA per il commercio elettronico.*

Il Consiglio ECOFIN

Il **15 marzo u.s.** si è svolto a Bruxelles il [Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza \("Consiglio ECOFIN"\)](#). Il *meeting* è stato preceduto dalla riunione dell'[Eurogruppo](#).

Sanzioni alla Russia

I ministri europei dell'economia e delle finanze hanno discusso dello stato di attuazione e delle conseguenze economiche e finanziarie delle [sanzioni imposte alla Russia](#) a seguito dell'intervento militare in Ucraina, che viene considerato "non provocato e ingiustificato".

Il 23 e il 24 febbraio il Consiglio europeo aveva concordato un primo pacchetto di sanzioni, in risposta all'avvio dell'intervento militare. Il 25 febbraio 2022 i ministri economici dell'UE hanno poi condiviso una [dichiarazione](#) pubblica con la Commissione europea e la Banca centrale europea (BCE) in cui hanno delineato la loro unità, il loro impegno a considerare tutte le possibili sanzioni, nonché la loro volontà di rafforzare l'indipendenza economica dell'Europa. Un ulteriore secondo pacchetto è stato adottato fra il 27 e il 28 febbraio. Il 2 marzo i ministri economici europei avevano tenuto una [videoconferenza informale](#) interamente dedicata alla discussione delle sanzioni e il successivo 15 marzo è stato approvato il "[quarto pacchetto](#)". Secondo la Presidenza Francese l'impatto delle sanzioni sull'economia russa sarebbe considerevole, in particolare con riferimento all'organizzazione del sistema finanziario e all'attività della Banca centrale russa.

In sintesi, a seguito dello scoppio delle ostilità l'Unione europea ha adottato le seguenti misure:

- 1) restrizioni alle relazioni economiche con regioni non controllate dal Governo ucraino (23 febbraio);
- 2) l'impegno diplomatico teso alla condanna e all'isolamento della Russia sul piano internazionale (27 febbraio);
- 3) sanzioni mirate nei confronti di 351 membri della Duma di Stato russa, di 146 membri del Consiglio della Federazione russa e di altre persone fisiche e giuridiche (in totale 877 persone e 62 entità), russi e bielorusi, oggetto, tra l'altro, di restrizioni di viaggio, **congelamento dei beni e divieto di mettere a disposizione fondi o altre risorse economiche**; rileva, in particolare, il congelamento dei beni del Presidente russo Putin e del Ministro degli affari esteri Lavrov (23, 25 e 28 febbraio, 9 e 15 marzo);
- 4) un pacchetto di sostegno da 1 miliardo di euro per finanziare l'invio di attrezzature e forniture alle forze armate ucraine (28 febbraio e 23 marzo);
- 5) il divieto di sorvolo dello spazio aereo dell'UE e di accesso agli aeroporti dell'UE da parte di vettori russi (28 febbraio);
- 6) **il divieto di effettuare operazioni con la Banca centrale russa** (28 febbraio);
- 7) **il divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare banconote denominate in euro alla Russia o a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia**, ivi compresi il governo russo e la banca centrale russa, o per un uso in Russia (2 marzo);
- 8) **il divieto di investire, partecipare o contribuire in altro modo a progetti futuri cofinanziati dal Fondo russo per gli investimenti diretti** (2 marzo);
- 9) **l'esclusione di sette banche russe dal sistema *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* - SWIFT**: Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank (VEB) e VTB Bank (2 marzo). SWIFT è un fornitore di servizi, con sede legale in Belgio, che svolge un ruolo centrale per la standardizzazione delle transazioni

finanziarie a livello mondiale. L'obiettivo principale di SWIFT è quello di facilitare lo scambio di pagamenti e messaggi tra le diverse istituzioni finanziarie di tutto il mondo. I messaggi SWIFT inviati dai partecipanti contengono unicamente le istruzioni necessarie per il trasferimento dei fondi, mentre lo scambio vero e proprio (*settlement*) avviene mediante un sistema di pagamento (come ad esempio il sistema di pagamenti europeo TARGET2) oppure attraverso le relazioni con le banche corrispondenti;

10) restrizioni sui servizi media, con la sospensione delle attività di radiodiffusione nell'UE degli organi di informazione pubblici russi "Sputnik" e "Russia today" (2 marzo).

11) l'adozione di un regime di protezione temporanea per chi fugge dalla guerra in Ucraina (4, 14 e 16 marzo).

12) **estensione alla Bielorussia delle misure relative al sistema dei pagamenti e finanziario già adottate nei confronti della Russia** (4 marzo);

13) il "quarto pacchetto" (15 marzo), con il quale è stato deciso di: vietare tutte le operazioni con determinate imprese statali, **vietare la prestazione di servizi di *rating* del credito**, come anche la fornitura dell'accesso a qualsiasi servizio in abbonamento in relazione ad attività di *rating* del credito, a qualsiasi persona o entità russa; ampliare l'elenco delle persone collegate alla base industriale e di difesa della Russia a cui sono imposte restrizioni più rigorose sulle esportazioni di beni a duplice uso e di beni e tecnologie in grado di contribuire al rafforzamento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza della Russia; **vietare nuovi investimenti nel settore dell'energia della Russia** nonché introdurre ampie restrizioni sulle esportazioni di apparecchiature, tecnologie e servizi per l'industria dell'energia; introdurre ulteriori restrizioni commerciali per quanto riguarda i prodotti siderurgici e i beni di lusso.

Regolamento sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere

L'ECOFIN ha raggiunto un [accordo \(orientamento generale\)](#) sul regolamento [Carbon Border Adjustment Mechanism](#) (CBAM - meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere), considerato uno degli elementi chiave del pacchetto "[Fit for 55](#)" dell'Unione europea.

La proposta ha l'obiettivo di **evitare che, mentre vengono investite ingenti risorse per la riduzione delle emissioni del CO₂ nell'Ue, si continui a importare acciaio, alluminio e cemento che aumentano le emissioni nei Paesi terzi**. A tal fine, il CBAM intende riqualificare l'impatto ambientale connesso alle importazioni di prodotti ad alta intensità di carbonio, nel rispetto delle regole del commercio internazionale.

Il CBAM opererà **inizialmente in parallelo con il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE** (*Emission Trading Scheme* - ETS dell'UE), per rispecchiare e integrare il suo funzionamento per quanto riguarda le merci importate. In prospettiva, il CBAM sostituirà gradualmente i meccanismi dell'Unione europea esistenti per far fronte al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO₂, in particolare l'assegnazione gratuita di quote ETS dell'UE. Il regolamento prevede che prima di importare le merci nel territorio doganale dell'Unione, un importatore stabilito in uno Stato membro chieda la qualifica di dichiarante CBAM autorizzato e definisca le metodologie di calcolo delle emissioni incorporate nelle merci importate. Rispetto alla proposta iniziale della Commissione, il Consiglio ha optato per una maggiore centralizzazione della *governance* del CBAM nei casi in cui tale centralizzazione è stata ritenuta utile a prospettare un maggiore livello di efficienza. Ad esempio, l'orientamento generale prevede di centralizzare a livello dell'UE il nuovo registro dei dichiaranti (importatori) CBAM. Pertanto, l'orientamento generale prevede che la Commissione istituisca un registro centrale dei dichiaranti CBAM autorizzati sotto forma di una banca dati elettronica standardizzata contenente i dati relativi ai certificati CBAM di tali dichiaranti. Alle autorità doganali e alle autorità competenti degli Stati membri viene consentito l'accesso, automatico e in tempo reale, alle informazioni contenute nel registro. Viene previsto che gli Stati membri vendano i certificati CBAM a dichiaranti CBAM autorizzati stabiliti nel loro territorio e che la Commissione calcoli il prezzo dei certificati

CBAM come media dei prezzi di chiusura delle quote EU ETS sulla piattaforma d'asta comune. Entro il 31 maggio di ogni anno il dichiarante CBAM autorizzato dovrebbe restituire alla Commissione un numero di certificati CBAM corrispondente alle emissioni incorporate dichiarate a norma dell'articolo 6, e verificate a norma dell'articolo 8 per l'anno civile precedente la restituzione. Il Consiglio prevede, nell'ottica di ridurre gli oneri amministrativi, inoltre una soglia minima che esonera dagli obblighi in materia di CBAM le importazioni di valore inferiore a 150 euro.

Restano comunque ancora **aperte una serie di questioni** strettamente connesse al CBAM, che riguardano in particolare la soluzione relativa all'eliminazione graduale delle quote gratuite assegnate ai settori industriali contemplati dal CBAM, istituite dalla direttiva ETS dell'UE e il trattamento delle esportazioni. La Presidenza francese ha sottolineato l'importanza strategica del tema in vista della riduzione delle emissioni del carbonio e del cambiamento climatico che si è prefissata l'Ue, ribadendo che **il testo dell'accordo elenca una serie di temi**, come la riduzione graduale delle quote gratuite ETS, la proposta della Commissione sulle risorse proprie del bilancio Ue e il problema del "trasferimento" delle emissioni verso una regione con condizioni di produzione e politiche climatiche meno rigide (*carbon leakage*) **che**, pur non essendo disciplinati nel regolamento stesso **dovranno essere risolti prima che questo sia pronto per la negoziazione con il Parlamento europeo**, come chiarito anche nel nuovo considerando 54a) della proposta.

Nel dibattito che è seguito tutti gli Stati membri intervenuti hanno apprezzato il testo di compromesso e alcuni di essi hanno ribadito **l'esigenza di predisporre adeguati meccanismi di valutazione e revisione del CBAM**, al fine di **considerarne gli impatti sulla competitività delle industrie europee e sui settori a valle della catena produttiva**; la necessità di **sostenere la collaborazione internazionale** e assicurare il **rispetto delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio**; l'esigenza di un **periodo transitorio** per la riduzione delle quote gratuite e di misure di sostegno alle esportazioni per le imprese soggette al CBAM. Pur in un contesto di generale apprezzamento, due Paesi non hanno sostenuto l'approvazione dell'approccio generale ritenendolo prematuro, e hanno evidenziato la mancanza di una valutazione di impatto sulla competitività delle industrie, già colpite dalla pandemia e dalla crisi in Ucraina, necessaria ai fini di una decisione soprattutto in quanto si tratta di un meccanismo nuovo che peraltro coinvolge diverse amministrazioni negli Stati membri.

Tassazione delle società

I ministri hanno proseguito il [dibattito](#) avviato il [18 gennaio](#) u.s. sulla [proposta di direttiva del Consiglio relativa alla fissazione di un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione \(COM\(2021\) 823 final\)](#), presentata dalla Commissione a fine dicembre.

Si ricorda che il 31 ottobre 2021 **il G20 ha avallato definitivamente l'accordo sulla "soluzione a due pilastri"** sottoscritto da 136 giurisdizioni fiscali, aprendo i lavori tecnici per l'attuazione (dal 2023) di un **nuovo sistema internazionale per la tassazione del reddito delle multinazionali**. Il Pilastro I riguarda la **riattribuzione degli utili delle imprese multinazionali, in particolare digitali, ai fini fiscali** mentre il Pilastro II mira a migliorare l'efficacia dell'imposizione sui redditi delle imprese multinazionali. Il **primo Pilastro** sarà attuato principalmente mediante una **convenzione multilaterale** che dovrà successivamente essere **ratificata dai singoli Paesi**. Il **secondo Pilastro**, che dovrà rendere effettiva una tassazione minima del 15% per i redditi delle imprese multinazionali, sarà basato su un **insieme di regole standard che le giurisdizioni aderenti dovranno recepire nei propri ordinamenti nazionali**. In tale contesto si inserisce la proposta di direttiva relativa alla fissazione di un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione presentata dalla Commissione, che recepisce gli accordi del secondo Pilastro e rappresenta un primo passo verso l'adozione dell'intero pacchetto.

Il Consiglio è stato chiamato ad approvare l'approccio generale. La Presidenza francese ha illustrato le **proposte di compromesso rispetto ai punti ancora controversi** rappresentati dagli Stati membri prima del *meeting*. In particolare, con riferimento alle difficoltà segnalate da alcune delegazioni rispetto alla necessità di un tempo congruo per il recepimento e l'attuazione della direttiva, **la data di entrata in vigore, originariamente prevista per il 1° gennaio 2023, è stata posticipata al 31 dicembre del medesimo anno**. Rispetto alla richiesta di un allineamento temporale dell'entrata in vigore della direttiva con quella relativa alle misure legate alla riattribuzione degli utili delle imprese multinazionali (primo Pilastro dell'accordo internazionale), la Presidenza ha proposto che **il Consiglio confermi, in una dichiarazione, l'impegno assunto rispetto alla attuazione nel 2023 anche del primo Pilastro**. In merito all'applicazione della *Income Inclusion Rule (IIR)*, che prevede l'imputazione dei redditi delle società estere appartenenti a un gruppo in capo all'entità madre, a prescindere dalla struttura di distribuzione dei dividendi, la Presidenza ha proposto **un'applicazione opzionale temporale e transitoria di 5 anni** che permetterà agli Stati membri che hanno ravvisato particolari difficoltà di attuazione, di avere più tempo prima che la IIR diventi obbligatoria e **una soglia minima di applicazione pari ad almeno 10 imprese multinazionali presenti sul territorio nazionale**.

La Commissione ha ribadito che l'applicazione di questa disciplina è una priorità per la protezione delle finanze pubbliche e per tenere fede a un accordo globale, anticipando che la stessa prevede di presentare una proposta di direttiva per l'attuazione del primo pilastro a luglio prossimo, in cui potrebbe essere suggerita l'acquisizione a titolo di risorse proprie del bilancio Ue di una quota delle imposte sui relativi utili.

La **grande maggioranza degli Stati membri intervenuti ha sostenuto il compromesso** della Presidenza e l'orientamento generale, apprezzando la proposta di dichiarazione del Consiglio nella quale si conferma l'impegno di tutti gli Stati membri a finalizzare i lavori sul Pilastro I, viene posticipata la data di entrata in vigore della direttiva e concessa una deroga di 5 anni per l'applicazione della IIR. Pur apprezzando le modifiche proposte dalla Presidenza **tre Paesi non hanno invece sostenuto la proposta**. La Presidenza ha concluso ricordando gli sforzi compiuti e prendendo l'impegno di dedicare le tre settimane fino al prossimo *meeting* di aprile a risolvere le ultime questioni ancora aperte per finalizzare l'accordo.

Riesame della governance e orientamenti di bilancio

La Commissione ha presentato la propria [Comunicazione](#) sugli **orientamenti per la politica di bilancio per il 2023**, in relazione ai quali l'Eurogruppo, nel *meeting* che ha preceduto l'ECOFIN ha rilasciato una [dichiarazione](#). La Commissione ha inoltre fornito un **aggiornamento sullo stato di avanzamento del riesame della governance economica** a seguito della consultazione pubblica e delle discussioni condotte con gli Stati membri nel comitato competente.

La Comunicazione della Commissione parte (sezione 1) dal presupposto che l'operazione militare russa in Ucraina ha **compromesso la sicurezza e la stabilità a livello europeo e mondiale**. L'incertezza e i rischi di portata eccezionale richiedono, secondo la stessa Commissione, un **forte coordinamento delle politiche economiche e di bilancio** per uscire dalla crisi COVID-19. Le politiche di bilancio dovrebbero essere pronte a reagire ai cambiamenti repentini di circostanze, anche perché il contesto politico è in continua evoluzione. La sezione 2 illustra le prospettive economiche per il 2022 e il 2023. La sezione 3 stabilisce cinque principi di azione per le raccomandazioni di bilancio da sottoporre agli Stati membri nel maggio 2022 e ne esamina le implicazioni in vista dei loro documenti programmatici di bilancio per il 2023: 1) garantire il coordinamento e un dosaggio coerente delle politiche; 2) garantire la sostenibilità del debito grazie a un aggiustamento di

bilancio graduale e di elevata qualità e alla crescita economica; 3) promuovere gli investimenti e la crescita sostenibile; 4) promuovere strategie di bilancio coerenti con un approccio a medio termine per l'aggiustamento di bilancio, tenendo conto del dispositivo per la ripresa e la resilienza; 5) differenziare le strategie di bilancio e prendere in considerazione la dimensione della zona euro. La sezione 4 fornisce una sintesi dello **stato di avanzamento del riesame della governance economica**. La sezione 5 delinea le fasi successive.

In apertura dei lavori i Ministri sono stati invitati ad uno **scambio di vedute sull'impatto economico per i Paesi dell'Ue derivante dall'attuale contesto geopolitico**. È emerso un generale consenso sull'importanza del coordinamento degli interventi di *policy* tra Stati membri e sui contenuti del [Temporary Framework](#) per consentire il ricorso al sistema degli aiuti di Stato per supportare le imprese più duramente colpite dalla crisi, presentato dalla Commissione.

La Commissione ha evidenziato che anche la **disattivazione della General Escape Clause (GEC) ancora per tutto il 2022 costituisce uno strumento per lasciare spazio fiscale agli Stati** e ribadito quanto anticipato già in occasione dell'ECOFIN straordinario del 2 marzo, ovvero la **possibilità che tale disattivazione venga confermata anche per il 2023** laddove, in concomitanza con l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche di primavera (maggio 2022), dovessero emergere elementi tali da far reputare necessario un indirizzo della politica fiscale ancora moderatamente espansivo anche il prossimo anno.

Quanto alle **prospettive di riforma della governance fiscale** a partire dal prossimo anno, la Commissione ha evidenziato i cinque principi principali su cui convergere a livello europeo indicati negli orientamenti (vedi *supra*), confermando che **per il 2023 non sarà proposta l'apertura di nuove procedure per deficit eccessivo**.

Il successivo 28 marzo la Commissione europea ha pubblicato una [relazione](#) che riassume i risultati dell'indagine pubblica *online* sul futuro del quadro di *governance* economica dell'Ue. L'indagine è un elemento del più ampio dibattito sul quadro di *governance* rilanciato nell'ottobre 2021. La consultazione si è conclusa il 31 dicembre 2021 e ha ricevuto 225 contributi validi da soggetti di 25 Paesi diversi, inclusi 21 Stati membri dell'Ue e quattro Paesi terzi. L'analisi delle risposte indica che molti dei soggetti intervenuti sono del parere che la politica fiscale dovrebbe diventare più **favorevole alla crescita, attenta alle questioni sociali** e sostenere le priorità politiche per la doppia **transizione verde e digitale**. La maggior parte dei contributi riconosce che la **sostenibilità del debito** dovrebbe rimanere un **obiettivo centrale** delle regole di bilancio dell'Ue, mentre il percorso di **aggiustamento verso un debito pubblico più basso** dovrebbe essere **realistico e graduale**. Molti contributi sottolineano la necessità di **incentivare gli investimenti** (in particolare quelli finalizzati a migliorare la sostenibilità ambientale dell'economia europea) come una caratteristica necessaria del quadro di *governance* economica. Viene anche richiesta una **semplificazione** e un **ruolo rafforzato degli Stati** in relazione alle norme di bilancio. Un buon numero di soggetti ha considerato il **dispositivo per la ripresa e la resilienza** come una buona ispirazione per il futuro quadro di *governance*.

Crediti all'esportazione

Il Consiglio ha adottato per la prima volta [conclusioni](#) sui crediti all'esportazione.

Le conclusioni rappresentano, in primo luogo, **l'impegno degli Stati membri ad adeguare le rispettive politiche in materia di crediti all'esportazione agli obiettivi della lotta contro i cambiamenti climatici**. Questo progresso segue all'iniziativa avviata dalla Francia nell'aprile 2021 con la coalizione *Export Finance for Future*, alla quale [ha aderito](#) anche l'Italia, i cui impegni sono successivamente stati sottoscritti da tutti gli Stati membri dell'Ue. In secondo luogo, le conclusioni **sollecitano la revisione delle norme sui crediti all'esportazione presso l'OCSE**. In terzo luogo,

sulla scorta dei lavori intrapresi dalla Commissione europea sul riesame della politica commerciale, le conclusioni gettano le basi per una **nuova strategia dell'Ue in materia di crediti all'esportazione**, per la quale inizierà una fase di analisi approfondita delle esigenze.

Pacchetto IVA per il commercio elettronico

Il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) sull'attuazione del pacchetto IVA per il commercio elettronico. Il pacchetto IVA per il commercio elettronico è entrato in vigore il 1° luglio 2021 e ha introdotto una serie di modifiche nella normativa IVA al fine di superare gli ostacoli alle vendite transfrontaliere *online* e affrontare le sfide derivanti dai regimi IVA per le vendite a distanza di beni e le prestazioni di servizi da impresa a consumatori, nonché per l'importazione di spedizioni di modesto valore.

8 aprile 2022

A cura di Davide Zaottini

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.