

# dossier

XIX Legislatura

8 febbraio 2024

## Settimana parlamentare europea 2024

*Bruxelles, 12-13 febbraio 2024*



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati





XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Settimana parlamentare europea 2024  
*Bruxelles, 12-13 febbraio 2024*

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI  
DELL'UNIONE EUROPEA

EUROPEA

N. 68

N. 40



Servizio Studi

TEL. 06 6706 2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - ✉@SR\_Studi

Dossier n. 68

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 4561 - [affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it)



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06 6760 2145 - [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it) - ✉@CD\_europa - [europa.camera.it](http://europa.camera.it).

Dossier n. 40

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

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>1</b>
<b>25 ANNI DELL'EURO: IL FUTURO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA? .....</b>	<b>3</b>
La riforma della governance economica dell'UE.....	3
Il progetto di un euro digitale .....	10
<b>RIUNIONE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI (EMPL).....</b>	<b>13</b>
Sessione I - Come promuovere al meglio gli investimenti sociali nel contesto del quadro di governance e delle norme fiscali rivedute dell'UE? .....	13
Sessione II - Ruolo della convergenza sociale verso l'alto in un contesto di inflazione divergente, sfide del debito e aumento del costo della vita .....	20
<b>RIUNIONE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI (BUDG) .....</b>	<b>25</b>
Sessione I - Lezioni apprese da NextGenerationEU: prospettive nazionali e europee su come il bilancio UE può reagire in tempi di crisi .....	25
Sessione II - Il bilancio e la prospettiva dell'allargamento - Opzioni di riforma delle risorse finanziarie, di bilancio e normative dell'UE .....	31
<b>SESSIONE PLENARIA - INVESTIMENTI E RIFORME STRATEGICHE PER AUMENTARE IL POTENZIALE DI CRESCITA DELL'UE .....</b>	<b>45</b>
I principali programmi di investimento pubblico dell'UE .....	46
La piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) .....	47

Le iniziative per promuovere l'autonomia strategica dell'industria  
europea e la riforma delle regole sugli aiuti di Stato.....48

**SESSIONE PLENARIA - IL FUTURO DEL MERCATO UNICO E LA  
TASSAZIONE.....51**

Tassazione .....51

# EUROPEAN PARLIAMENTARY WEEK 2024

12-13 FEBRUARY  
2024

EUROPEAN PARLIAMENT  
BRUSSELS



## EU ECONOMIC GOVERNANCE FROM A PARLIAMENTARY PERSPECTIVE

AGENDA

European Parliament  
National Parliaments

# EUROPEAN SEMESTER CONFERENCE

## INTER-PARLIAMENTARY CONFERENCE ON STABILITY, ECONOMIC COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE EU

Co-organised by  
the European Parliament and  
the Belgian Senate and House of Representatives

European Parliament  
Brussels, 12 - 13 February 2024

(Times indicated below are in CET)

### DRAFT AGENDA

#### Monday, 12 February 2024

**12.00 - 14.30**    **Registration of participants from national Parliaments**  
Registration desk "Station Europe" (*Place Luxembourg*)

**12.00 - 14.30**    **Political group meetings:**

12.30 - 14.30    EPP (*working lunch, MEP Salon, SPINELLI*)

12.00 - 14.00    S&D (*SPAANK 7C50*)

12.30 - 14.30    RENEW (*working lunch, "Poivre et Sel", Rue du Parnasse 2*)

12.30 - 14.30    ID (*SPINELLI 7H1*)

12.30 - 14.30    The Left (*SPAANK 1C51*)

**14.30 – 15.30**    **Opening session:**

*Meeting room: Hemicycle (SPAANK, 3rd floor)*

*Welcoming words by*

**Dita CHARANZOVÁ**, Vice-President of the European Parliament

**Eliane TILLIEUX**, President of the Belgian House of Representatives

**Stephanie D'HOSE**, President of the Belgian Senate

*Key opening remarks by* **Charles MICHEL**, President of the European Council

*Key opening remarks by* **Valdis DOMBROVSKIS**, Executive Vice-President of the European Commission

**15.40 – 15.50**    **Family photo**

*Hemicycle (SPAANK, 3rd floor)*

**16.00 - 19.00 Interparliamentary Committee Meetings (in parallel)**

**Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON)**

*Meeting room: ANTALL 4Q2*

Co-chaired by **Eva POPTCHEVA**, Vice-Chair of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament and **Stefaan VAN HECKE**, Chair of the Committee on Economic Affairs, Consumer Protection and Digital Agenda of the Belgian House of Representatives.

Topic: **Euro@25: What's next for the EMU?**

**Panel I: Exchange of views with invited academics**

*Introductory remarks by*

***Lucrezia REICHLIN**, Member of the Monetary Expert Panel of the ECON Committee, Professor of economics at the London Business School and an external fellow at Bruegel*

***Daniel GROS**, Member of the Monetary Expert Panel of the ECON Committee and Director at Bocconi University*

***Niels THYGESEN**, Chair of the European Fiscal Board, Professor Emeritus of International Economics at the University of Copenhagen and an independent member of the Delors Committee which prepared the outline of EMU in 1988-9*

*Exchange of views among Members of national Parliaments and Members of the European Parliament*

**Panel II: Exchange of views with invited policy makers**

*Introductory remarks by*

***Mairead MCGUINNESS**, Commissioner for financial services, financial stability and Capital Markets Union*

***Piero CIPOLLONE**, Executive Board Member of the European Central Bank*

***Pierre GRAMEGNA**, Managing Director of the European Stability Mechanism*

*Exchange of views among Members of national Parliaments and Members of the European Parliament*

**Committee on Employment and Social Affairs (EMPL)**

*Meeting room: ANTALL 6Q2*

Co-chaired by **Dragoş PÎSLARU**, Chair of the Committee on Employment and Social Affairs of the European Parliament and **Cécile CORNET**, Chair of the Committee on Social Affairs, Employment and Pensions of the Belgian House of Representatives.

**Session I: How to best promote social investment in the context of the EU's reviewed governance framework and fiscal rules?**

*Introductory remarks by*

**Cinzia ALCIDI**, *Senior Research Fellow and Head of the Economic Policy and Jobs&Skills Unit, Centre for European Policy Studies (CEPS)*

**Agustín SANTOS MARAVER**, *Member of the Committee for the EU, Spanish Congress of Deputies*

**Anton MANGOV**, *Deputy Head of Unit European Semester, Director General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission*

*Exchange of views among Members of national Parliaments and Members of the European Parliament*

**Session II: The role of upward social convergence in the context of diverging inflation, debt challenges and increased cost of living**

*Introductory remarks by*

**Enrico GIOVANNINI**, *Professor Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

**Wouter BEKE**, *Member of the Committee of Finance and Budget, Belgian House of Representatives*

**Barbara KAUFFMANN**, *Director, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission*

*Exchange of views among Members of national Parliaments and Members of the European Parliament*

**Committee on Budgets (BUDG)**

*Meeting room: ANTALL 4Q1*

Co-chaired by **Janusz LEWANDOWSKI**, first vice-Chair of the Committee on Budget of the European Parliament and **Marie-Christine MARGHEM**, Chair of the Committee on Finance and Budget of the Belgian House of Representatives.

**Session I: Lessons learned from NextGenerationEU: national and EU perspectives on how the EU budget can react in times of crisis**

*Introductory remarks by*

**Johannes HAHN**, *Commissioner for Budget and Administration*

*Exchange of views among Members of national Parliaments and Members of the European Parliament*

**Session II: The budget and the prospect of enlargement – options to reform the EU's financial, budgetary and regulatory resources**

*Introductory remarks by*

**Annemie TURTELBOOM**, *Member of the European Court of Auditors*

**Michael EMERSON**, *Associate Senior Research Fellow at CEPS*

*Exchange of views among Members of national Parliaments and Members of the European Parliament*

**19.05 – 21.00 Walking Dinner**

*Members' Salon (SPINELLI, ground floor)*

Co-hosted by **Dita CHARANZOVÁ**, Vice-President of the European Parliament, and **Stefaan VAN HECKE**, Chair of the Committee on Economic Affairs of the Belgian Parliament

\*\*\*

## **Tuesday, 13 February 2024**

### **9.00 – 10.45 Plenary session I: Strategic investments and reforms in view of enhancing EU's growth potential**

*Meeting room: Hemicycle (SPAAK, 3rd floor)*

*Co-chaired by: **Othmar KARAS**, First Vice-President of the European Parliament, and **Mark DEMESMAEKER**, President of the Transversal Affairs Committee of the Belgian Senate*

*Key speech by*

**Pierre WUNSCH**, *Governor of the Belgian National Bank*

*Panel: opening remarks by*

**Jean-René CAZENEUVE**, *General rapporteur of the Finance Committee, French National Assembly*

**Ingeborg GRÄSSLE**, *Member of the Budget Committee, German Bundestag*

**Céline GAUER**, *Director-General, Head of the Recovery and Resilience Task Force, European Commission*

**Jeromin ZETTELMEYER**, *Director of Bruegel*

*Exchange of views among Members of national Parliaments and Members of the European Parliament in the presence of representatives from the Committee of Regions and the European Economic and Social Committee*

### **10.45 – 11.15 Coffee break**

*Foyer of the Hemicycle (SPAAK, 3rd floor)*

### **11.15 – 13.00 Plenary session II: The future of the EU single market and taxation**

*Meeting room: Hemicycle (SPAAK, 3rd floor)*

*Co-chaired by: **Dita CHARANZOVÁ**, Vice-President of the European Parliament, and **Marie LECOCQ**, Vice-Chairwoman of the Committee on Finance and General Affairs of the Brussels Regional Parliament*

*Key speech by*

**Vincent VAN PETEGHEM**, *President of the ECOFIN Council*

*Panel: opening remarks by*

**Christian LEYSEN**, *Chair of the Committee on Energy, Environment and Climate and deputy Member of the Committee of Finance and Budget, Belgian House of Representatives*

**Mathias TEGNÉR**, *Member of the Committee on Taxation, Swedish Riksdag*

**Zoltán VAJDA**, *Chair of the Committee on the Budget, Hungarian Parliament*

**Paul TANG**, *Chair of the Subcommittee on Tax Matters, European Parliament*

*Exchange of views among Members of national Parliaments and Members of the European Parliament in the presence of representatives from the Committee of Regions and the European Economic and Social Committee*

### **13.00 – 14.30 Walking Lunch Grand Cafe Spinelli (SPINELLI, ground floor)**

## INTRODUZIONE

La **Settimana parlamentare europea 2024**, organizzata dal Parlamento europeo e dal Parlamento belga, si svolgerà a Bruxelles il **12 e 13 febbraio 2024**.

La “Settimana parlamentare europea”, istituita su iniziativa del Parlamento europeo nel gennaio 2013, **riunisce parlamentari europei e degli Stati membri, nonché dei paesi candidati e osservatori**, per discutere di questioni economiche, di bilancio, occupazionali e sociali. Comprende una **Conferenza del Semestre europeo** e la **Conferenza interparlamentare sulla stabilità**, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea, istituita sulla base dell'articolo 13 del Trattato c.d. *Fiscal Compact*.

Tale ultima disposizione stabilisce che “il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti determinino insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del medesimo Trattato”. Il regolamento della Conferenza ne sancisce le **caratteristiche**, così riassumibili:

- essa **si riunisce almeno due volte l'anno**, in coordinamento con il ciclo del Semestre europeo;

- è composta dalle delegazioni delle competenti commissioni dei Parlamenti nazionali dell'UE e del Parlamento europeo. **Ciascun Parlamento determina la composizione e la dimensione della propria delegazione;**

- opera sulla base del **principio del consenso;**

- il Parlamento della Presidenza può presentare **conclusioni non vincolanti**, in esito a ciascuna riunione. Nel primo semestre di ogni anno le conclusioni vengono presentate insieme al Parlamento europeo;

- il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente dell'Eurogruppo e i membri competenti della Commissione Europea e di altre istituzioni dell'UE sono invitati alla Conferenza per definire le priorità e le strategie dell'UE nelle materie oggetto della Conferenza stessa.

In base al programma, nel corso della **prima giornata** i lavori, dopo le riunioni dei gruppi politici e gli interventi protocollari di apertura, si articoleranno in **tre distinte riunioni interparlamentari** organizzate da altrettante Commissioni del Parlamento europeo competenti,

rispettivamente, per gli affari economici e monetari (**ECON**), per l'occupazione e gli affari sociali (**EMPL**) e per i bilanci (**BUDG**).

Nella seconda giornata si terranno invece **2 sessioni plenarie** dedicate rispettivamente al tema degli **investimenti** e delle **riforme** strategiche per aumentare il potenziale di **crescita** dell'UE e al tema del futuro del mercato unico e della tassazione.

## 25 ANNI DELL'EURO: IL FUTURO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA?

La [Commissione ECON](#), presieduta da Irene Tinagli (Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici - Italia), in base a quanto stabilito dall'[Allegato VI](#) del Regolamento del Parlamento europeo, è competente per:

- le **politiche economiche e monetarie dell'UE**, il **funzionamento dell'Unione economica e monetaria** e il sistema monetario e finanziario europeo (comprese le relazioni con le istituzioni o organizzazioni interessate);

- la **libera circolazione dei capitali e dei pagamenti** (pagamenti transfrontalieri, spazio unico dei pagamenti, bilancia dei pagamenti, movimenti di capitali e politica di assunzione e di erogazione di prestiti, controllo dei movimenti di capitali provenienti da paesi terzi, misure volte ad incoraggiare l'esportazione di capitali dell'Unione europea);

- il **sistema monetario e finanziario internazionale** (comprese le relazioni con le istituzioni e le organizzazioni finanziarie e monetarie);

- le norme sulla **concorrenza** e gli **aiuti di Stato** o pubblici;

- le **disposizioni fiscali**;

- la regolamentazione e la vigilanza in materia di servizi, istituzioni e **mercati finanziari**, compresi la rendicontazione finanziaria, la revisione dei conti, le norme contabili, il governo societario e le altre questioni di diritto delle società riguardanti specificamente i servizi finanziari;

- le attività finanziarie pertinenti della Banca europea per gli investimenti come parte della governance economica europea nell'eurozona.

La commissione è assistita da una sottocommissione competente per le questioni fiscali, in particolare la lotta alla frode fiscale, all'evasione fiscale e all'elusione fiscale nonché la trasparenza finanziaria a fini fiscali.

### **La riforma della *governance* economica dell'UE**

La **riforma** è prospettata da tre proposte legislative, presentate dalla Commissione europea nello scorso aprile, che apportano **profonde modifiche** alla disciplina dei cd. "**bracci**" **preventivo e correttivo del Patto**

**di stabilità e crescita** e ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri<sup>1</sup>.

Non sono invece prospettate **modifiche ai trattati vigenti** (restano, pertanto, invariati i parametri di riferimento del 3% per il rapporto tra il disavanzo e il PIL e del 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL).

Le proposte legislative sono le seguenti:

1) la [proposta di regolamento \(COM\(2023\)240\)](#), avente come base giuridica l'art. 121, paragrafo 6, del TFUE, che **sostituisce e abroga** il [regolamento \(CE\) n. 1466/97](#) per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (si tratta del regolamento che istituisce il Semestre europeo e il cd. "**braccio preventivo**" del Patto di stabilità e crescita);

2) la [proposta di regolamento del Consiglio \(COM\(2023\)241\)](#), avente come base giuridica l'art. 126, paragrafo 14, comma 2, del TFUE, che **modifica** il [regolamento \(CE\) n. 1467/97](#) per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (nota come "**braccio correttivo**" del Patto di stabilità e crescita);

3) la [proposta di direttiva \(COM\(2023\)242\)](#), avente come base giuridica l'art. 126, paragrafo 14, comma 3, del TFUE, che **modifica** la [direttiva 2011/85/UE](#) relativa ai requisiti per i quadri nazionali di bilancio.

Per effetto delle differenti **basi giuridiche** la proposta sul braccio preventivo segue la **procedura legislativa ordinaria** (approvazione in identico testo al Parlamento europeo in Consiglio a maggioranza qualificata); le altre due proposte seguono una **procedura legislativa speciale**, secondo la quale il Parlamento europeo ha un mero ruolo consultivo. In Consiglio, la proposta che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 deve essere approvata all'**unanimità**, mentre quella che modifica la direttiva 2011/85/UE a **maggioranza qualificata**.

Le proposte sono state esaminate sia dalla [5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato](#), che ha adottato una risoluzione in data 7 dicembre 2023 ([Doc XVIII, n. 9](#)), sia dalla [V Commissione bilancio della Camera dei deputati](#), che ha

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti sul contenuto e l'impatto delle proposte, si rinvia all'apposito [dossier](#) degli Uffici di Camera e Senato.

approvato un [documento finale](#) il 6 dicembre 2023, dopo aver ricevuto il [parere](#) favorevole, con osservazioni, della Commissione politiche dell'UE.

Il 21 dicembre 2023 il **Consiglio Ecofin** ha raggiunto un [accordo](#), mediante l'approvazione di un mandato per i negoziati con il Parlamento europeo sulla proposta di regolamento sul braccio preventivo e un accordo di massima in vista della consultazione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento sul braccio correttivo e sulla proposta di direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio nazionali. Da parte sua, il 17 gennaio 2024 il **Parlamento europeo** ha adottato il proprio [mandato negoziale](#) in vista dell'avvio dei negoziati interistituzionali sulla proposta di regolamento riguardante il **braccio preventivo** del Patto.

### *L'accordo conseguito all'Ecofin*

In esito a un confronto non privo di contrasti e divergenze, il **Consiglio Ecofin** del **21 dicembre 2023** ha raggiunto formalmente un **accordo** sulle proposte legislative.

In particolare, la **Germania** (insieme ad altri paesi cd. frugali) ha chiesto di introdurre **criteri quantitativi prestabiliti e uguali** per tutti gli Stati membri, anche per la **riduzione del debito**. L'**Italia**, che ha sempre ribadito l'importanza del principio della "differenziazione", secondo il quale le nuove regole devono tener conto delle diverse situazioni fiscali nazionali, ha chiesto di non **depotenziare la titolarità dei singoli paesi** sulla propria politica economica e di dedicare una **considerazione e un trattamento particolari** a determinati **investimenti**, in particolare a quelli considerati **prioritari** dal *Next Generation EU* come la **transizione ambientale ed energetica e la digitalizzazione**. Al riguardo, ha chiesto almeno di **scorporare temporaneamente dal deficit** (fino al 2026) le **spese d'investimento** effettuate nell'ambito del **PNRR** e quelle per la **difesa** collegate al conflitto in **Ucraina**.

L'accordo conferma l'adozione di un **approccio differenziato** nei confronti di ciascuno Stato membro, che al fine di **coniugare sostenibilità del debito e crescita**, consentirà la definizione di traiettorie di bilancio pluriennali specifiche individuali. Il testo dell'accordo provvisorio prevede i seguenti **punti qualificanti**.

### *Piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine*

Tutti gli Stati membri dovranno presentare un **piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine** (durata **4 o 5 anni**, a seconda della durata regolare della legislatura nazionale), impegnandosi a seguire una **traiettoria di bilancio** nonché a realizzare **investimenti pubblici e riforme** che garantiscano una riduzione duratura e graduale del debito e una crescita sostenibile e inclusiva.

La traiettoria di **bilancio** sarà definita in termini di **spesa primaria netta**, unico indicatore operativo anche per la successiva sorveglianza.

Risulterà quindi superato l'**obiettivo di medio termine** (OMT) che ogni Stato membro è chiamato a perseguire a livello nazionale ai sensi della normativa vigente.

La “**spesa netta**” sarà costituita dalla spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sulle entrate, delle spese relative ai programmi dell’Unione interamente coperte dalle entrate dei fondi UE degli elementi ciclici di spesa per indennità di disoccupazione, nonché delle misure *una tantum* e delle altre misure temporanee.

Gli Stati membri potranno beneficiare di **percorsi di aggiustamento più lunghi** (fino a 7 anni) se si impegnano a realizzare **riforme e investimenti** per la sostenibilità e la crescita. Gli **investimenti** previsti nei **PNRR** saranno **presi in considerazione per estendere il periodo**.

Analogamente a quanto previsto per i PNRR, i piani di bilancio saranno **valutati dalla Commissione e approvati dal Consiglio**. Il monitoraggio sull’attuazione dei piani nel contesto del Semestre europeo sarà effettuato sulla base di una **relazione annuale** presentata da ciascuno Stato.

I piani andranno a **sostituire i programmi di stabilità** (e di **convergenza** per gli Stati membri che non fanno parte dell’area euro) ed i **programmi nazionali di riforma**, che a normativa vigente vanno presentati entro il mese di aprile.

La **revisione del piano** dopo la sua approvazione e prima della fine del periodo di aggiustamento sarà consentita in due ipotesi: 1) l’insorgere di “circostanze oggettive” che impediscano l’attuazione del piano originario; 2) la richiesta di revisione avanzata a seguito dell’insediamento di un **nuovo Governo**.

È prevista una duplice possibilità di ricorso a **clausole di salvaguardia** che consentano scostamenti dagli obiettivi di spesa, entrambe attivabili tramite raccomandazione del Consiglio sulla base di una previa raccomandazione della Commissione:

- 1) **a livello di Unione** in caso di **grave recessione economica** nell'area dell'euro o nell'UE nel suo insieme;
- 2) **a livello nazionale** al verificarsi di **circostanze eccezionali**, al di fuori del controllo dello Stato membro, con un forte impatto sulle finanze pubbliche.

Verrà creato un **conto di controllo** per **monitorare le deviazioni** dai percorsi di spesa netta concordati.

#### Traiettorie tecniche

All'inizio del processo di definizione dei piani, la Commissione europea trasmetterà agli Stati membri il cui debito pubblico supera il 60% del PIL o in cui il disavanzo pubblico supera il 3% del PIL una **traiettoria tecnica**, "differenziata e basata sul rischio" (quindi ancorata a un'**analisi di sostenibilità** del debito), espressa in termini di **spesa netta pluriennale**.

La traiettoria dovrà garantire che, entro la fine del periodo di aggiustamento di bilancio di quattro anni, il debito pubblico sia avviato su una traiettoria di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti al di sotto del 60% nel medio termine e che - sempre nel medio termine - il disavanzo pubblico previsto sia portato e mantenuto al di sotto del 3% del PIL.

Dovrà altresì garantire che lo **sforzo di aggiustamento** di bilancio durante il periodo del piano sia di norma **lineare** e almeno proporzionale allo sforzo complessivo compiuto nell'arco dell'intero periodo di aggiustamento (cd. **clausola di no-backloading**). Tuttavia, una **norma transitoria** stabilisce che i progetti relativi ai prestiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza nonché al cofinanziamento nazionale dei fondi europei nel 2025 e nel 2026 saranno presi in considerazione se uno Stato membro richiede un'eccezione a tale clausola, a condizione che ciò non metta a repentaglio la sostenibilità fiscale nel medio termine.

La traiettoria dovrà infine garantire la **coerenza con il percorso correttivo** stabilito da regolamento sul braccio correttivo del Patto, ove

applicabile (aggiustamento strutturale annuo minimo pari ad almeno lo 0,5% del PIL per i paesi sottoposti a procedura basata sul disavanzo).

Nel caso in cui i piani presentati dagli Stati membri contengano un **percorso di spesa netta più elevata rispetto alla traiettoria tecnica** stabilita dalla Commissione, lo Stato membro interessato dovrà fornire **argomentazioni economiche** valide e basate su dati che spieghino la differenza.

Per gli **altri Stati membri**, quindi con un disavanzo pubblico **non superiore al 3%** del PIL e un debito pubblico non superiore al **60%** del PIL, la Commissione fornirà, su loro richiesta, soltanto **informazioni tecniche** volte garantire che il disavanzo nominale sia mantenuto al di sotto del 3% del PIL nel medio e lungo periodo.

#### Salvaguardie comuni

Al fine di migliorare la prevedibilità dell'esito del quadro e rafforzare la parità di trattamento, la traiettoria tecnica dovrà rispettare **due salvaguardie** (che non erano presenti nella proposta della Commissione europea):

1) la **salvaguardia della sostenibilità del debito**, per assicurare la riduzione dei livelli del debito stesso: gli Stati membri con un **rapporto debito/PIL superiore al 90%** dovranno **ridurre in media ogni anno** questo rapporto dell'**1%**, mentre gli Stati membri con un debito/PIL tra il 60% e il 90% dovranno ridurlo in media di uno 0,5% l'anno.

Viene, quindi, **abbandonata la regola vigente della riduzione del debito eccedente nella misura di 1/20 l'anno**, ritenuta eccessivamente onerosa. La sorveglianza si concentrerà solamente sul rispetto della linea di spesa netta fissata nel piano nazionale e approvata dal Consiglio.

2) la **salvaguardia della resilienza del disavanzo**, per fornire un margine di sicurezza al di sotto del valore di riferimento del 3% (e per costituire un margine di manovra di bilancio): la traiettoria tecnica dovrà garantire che l'aggiustamento di bilancio continui, ove necessario, fino a raggiungere l'obiettivo di un **deficit all'1,5% del PIL**.

L'**aggiustamento annuo strutturale primario** per avvicinarsi all'**1,5%** di deficit sarà dello **0,4% del PIL**, che potrà essere ridotto allo **0,25%** in

presenza di **un'estensione** del periodo di **aggiustamento del piano nazionale**.

#### Procedura per disavanzi eccessivi

In relazione alla procedura per disavanzo eccessivo **basata sul debito**, la Commissione dovrà presentare una relazione (sulla base dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE) quando il rapporto tra debito pubblico e PIL supera il **valore di riferimento**, il disavanzo nominale non è prossimo al pareggio o in avanzo e le **deviazioni** registrate nel **conto di controllo** dello Stato membro **superano 0,3 punti percentuali del PIL ogni anno o 0,6 punti percentuali del PIL complessivamente**.

In tal caso, Consiglio e Commissione effettueranno una valutazione che tenga conto di tutti i fattori significativi, tra cui debito pubblico, entità della deviazione, progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti e, ove applicabile, **l'aumento della spesa pubblica per la difesa**.

La procedura **basata sul disavanzo** rimarrà invece **invariata**: se avviata, il percorso correttivo della spesa netta dovrebbe essere coerente con un aggiustamento strutturale annuo minimo pari ad almeno lo 0,5% del PIL.

Tuttavia, in base ad un considerando del preambolo del regolamento, la Commissione potrà, per un **periodo transitorio nel 2025, 2026 e 2027**, tenere conto dell'**aumento dei pagamenti di interessi** nel calcolare lo sforzo di aggiustamento nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

#### Il mandato negoziale del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo propone di:

- stabilire dei **valori numerici chiari** per definire la **riduzione** necessaria del **debito** eccessivo e consentire nuove **deviazioni** dal percorso fissato, con l'obiettivo di garantire ai paesi UE un **maggiore margine di investimento**;
- fissare un periodo supplementare di **10 anni** per completare la riduzione del debito eccessiva;
- istituire nuove procedure per aumentare la titolarità nazionale dei piani, tra l'altro prevedendo un **maggiore coinvolgimento degli Stati membri nella predisposizione iniziale della traiettoria di riferimento** nonché un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e della società civile;
- una **maggiore partecipazione** del Parlamento europeo nel nuovo quadro.

Il mandato negoziale del Parlamento europeo **non prevede invece la clausola di resilienza del disavanzo.**

### **Il progetto di un euro digitale**

Tenendo conto della digitalizzazione dell'economia, dei rapidi cambiamenti nel panorama dei pagamenti e dell'emergere di numerose tipologie di criptoattività, l'UE sta valutando la possibilità di **emettere una moneta digitale di banca centrale**, denominata **euro digitale**, a integrazione delle soluzioni in contanti e di pagamento fornite dal settore privato.

Anche a [livello globale](#) molte banche centrali si stanno interrogando sulla possibilità di creare una **valuta digitale**, la cosiddetta *Central Bank Digital Currency* (CBDC); ad esempio, negli Stati Uniti, con l'ipotesi di un dollaro digitale, ma in particolare in Cina, dove sembra più avanzato il progetto di uno yuan digitale.

I **lavori** per la definizione di un **euro digitale** sono **condotti dalla BCE**, insieme alle banche centrali nazionali dei paesi dell'Eurozona, in collaborazione con le altre istituzioni e parti interessate dell'Unione, in particolare la **Commissione europea**, l'Eurogruppo e il Parlamento europeo.

L'euro digitale, in quanto moneta di banca centrale emessa dalla BCE, sarebbe diverso dalla "moneta privata", ma fornirebbe la possibilità di utilizzare anche una **carta** o una **applicazione sullo smartphone** per pagare in euro digitale.

La **priorità** del progetto è quella di **preservare il ruolo della moneta emessa dalla banca centrale nei pagamenti al dettaglio**, offrendo agli utenti l'opzione di utilizzarla anche laddove ciò non è oggi possibile, come, ad esempio, nel commercio elettronico. In sintesi, si ritiene che tramite l'introduzione dell'euro digitale si potrebbero conseguire in particolare i seguenti **obiettivi**:

- sostenere la **digitalizzazione** dell'economia europea;
- rispondere al **declino del ruolo del contante** come mezzo di pagamento;
- far fronte alla **potenziale diffusione di CBDC estere o sistemi di pagamento digitale privati** nell'Eurozona;
- creare un **nuovo canale di trasmissione della politica monetaria**;
- **mitigare i rischi** connessi ai **tradizionali metodi di pagamento**;

- promuovere il **ruolo internazionale dell'euro** e l'**indipendenza strategica** dell'UE;
- favorire il miglioramento dei costi complessivi e dell'**impronta ecologica** del sistema monetario e dei pagamenti.

Più nel dettaglio, e rinviando alle pagine tematiche della [BCE](#) e della [Commissione europea](#) per approfondimenti sugli obiettivi chiave e sulle caratteristiche di design, l'emissione di un euro digitale dovrebbe, in primo luogo, garantire un'offerta continua di moneta di banca centrale, in forma digitale, considerata la diminuzione dell'uso del contante come mezzo di pagamento. **Preservare l'accessibilità e l'utilizzabilità della moneta di banca centrale nell'era digitale** - sostiene la Commissione europea - è fondamentale per tutelare **la sovranità monetaria** (ossia la capacità delle autorità pubbliche di controllare l'unità di conto nella loro giurisdizione al fine di gestire la macroeconomia) e il collaudato sistema monetario a due livelli, basato sulla **convertibilità in moneta di banca centrale di forme di moneta regolamentata/vigilata**.

L'euro digitale integrerebbe pertanto il contante, fornendo un **ancoraggio monetario al sistema dei pagamenti**, tramite la garanzia che la moneta privata possa sempre essere convertita in moneta pubblica sicura. Potrebbe anche costituire un ancoraggio monetario in quei segmenti di pagamento emergenti in cui il contante non può svolgere facilmente tale funzione e questo sosterebbe la **fiducia nell'unicità della moneta e nella stabilità finanziaria nell'era digitale**.

Un euro digitale contribuirebbe anche:

- all'**inclusione finanziaria**, offrendo un'integrazione al contante in una sfera digitale sempre più importante e in un mondo fisico in cui le persone e le imprese riducono sempre più il ricorso a banconote e monete. L'euro digitale - sostiene la Commissione europea - non dovrebbe avere effetti indesiderati sulla stabilità e l'intermediazione finanziaria: **non dovrebbe consentire un'eccessiva conversione dei depositi bancari in euro digitale**, né creare condizioni di concorrenza impari per i prestatori di servizi di pagamento privati;
- a **rafforzare ulteriormente la concorrenza e l'innovazione nel mercato europeo dei pagamenti al dettaglio**, a ridurre la frammentazione e a sostenere i servizi finanziari digitali;
- a sostenere **l'autonomia strategica aperta dell'UE** e rafforzare il ruolo internazionale dell'euro, rispettando le norme contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e i requisiti in materia di protezione dei dati stabiliti dal diritto dell'Unione.

In assenza di una moneta digitale pubblica che svolga il ruolo di ancora per l'innovazione digitale, rileva la BCE, **le recenti tendenze stanno creando confusione riguardo a cosa è (o cosa non è) una moneta digitale**.

Le **criptoattività**, ad esempio, non sono convertibili alla pari con la moneta di banca centrale, sono un mezzo di pagamento inefficiente (nel caso di cripto-attività non garantite) e sono vulnerabili al rischio di corse ai riscatti (nel caso degli stablecoin), esponendo il sistema finanziario a instabilità. Inoltre, grazie alla vasta base di clienti, continua la BCE, le *big tech* potrebbero introdurre stablecoin globali in grado di espandersi rapidamente, accentuando il rischio che il mercato dei pagamenti sia dominato da soluzioni e tecnologie non europee.

In assenza di un euro digitale, infine, la comparsa in grandi economie di altre valute digitali emesse da banche centrali e il loro uso transfrontaliero potrebbero minare il ruolo internazionale dell'euro.

### *Fase di preparazione*

Dopo una fase istruttoria durata circa due anni, la BCE ha deciso di procedere a una **fase di preparazione iniziata il 1° novembre 2023** e che si articolerà in due stadi. Il primo durerà **due anni**. Sulla base dei risultati e dell'evoluzione del processo legislativo, la BCE deciderà se passare al secondo stadio, definendone la portata e la durata. L'intera fase di preparazione è finalizzata all'ulteriore sviluppo e sperimentazione di un euro digitale, in linea con [le caratteristiche e i requisiti tecnici](#) definiti durante la fase istruttoria.

La **decisione finale** in merito all'eventuale emissione di un euro digitale potrà essere presa in considerazione, chiarisce la BCE, **solo dopo l'adozione del quadro legislativo** relativo all'euro digitale a livello europeo.

Il suddetto quadro (tre proposte di regolamento) è stato [presentato](#) dalla **Commissione europea** il 28 giugno 2023.

Più nel dettaglio la [proposta legislativa](#) sul **corso legale del contante in euro** intende salvaguardare il ruolo del contante e garantire che sia ampiamente accettato come mezzo di pagamento e che rimanga facilmente accessibile alle persone e alle imprese in tutta la zona euro, mentre la [proposta legislativa](#) che istituisce il **quadro giuridico per un possibile euro digitale**, a integrazione delle banconote e delle monete in euro offrirebbe alle persone e alle imprese una scelta in più per effettuare pagamenti digitali nella zona euro con un formato di valuta pubblica ampiamente accettato, economico, sicuro e resiliente, in aggiunta alle soluzioni di tipo privato attualmente esistenti. Infine la terza [proposta legislativa](#) integra il regolamento che istituisce l'euro digitale per quanto riguarda i servizi in euro digitale forniti da prestatori di servizi di pagamento costituiti in uno Stato membro la cui moneta non è l'euro.

## RIUNIONE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI (EMPL)

La [Commissione EMPL](#), presieduta da **Dragoș Pîslaru** (Gruppo Renew Europe - Romania), in base a quanto stabilito dall'[Allegato VI](#) del Regolamento del Parlamento europeo, è **competente** per:

- la **politica dell'occupazione** e tutti gli aspetti della **politica sociale**, comprese le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale, l'inclusione sociale e la protezione sociale;

- i **diritti dei lavoratori**;

- le misure per la **salute e la sicurezza sul luogo di lavoro**;

- il **Fondo sociale europeo**;

- la **politica di formazione professionale**, comprese le qualifiche professionali;

- la **libera circolazione** dei lavoratori e dei pensionati;

- il dialogo sociale;

- **tutte le forme di discriminazione** sul luogo di **lavoro** e nel mercato del lavoro, eccetto quelle fondate sul sesso;

- le **relazioni** con: il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la Fondazione europea per la formazione, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, nonché le relazioni con altri organismi dell'Unione ed organizzazioni internazionali interessati.

### **Sessione I - Come promuovere al meglio gli investimenti sociali nel contesto del quadro di *governance* e delle norme fiscali rivedute dell'UE?**

Nella revisione in corso delle regole di *governance* economica dell'Unione europea - per dettagli sulle quali si rinvia alla parte dedicata del presente dossier - si è sviluppata anche una discussione sull'**inquadramento degli investimenti sociali** degli Stati membri.

Già **prima della presentazione delle proposte** della Commissione sono state formulate richieste di prevedere una ***golden rule* a tutela degli investimenti sociali**, tale da consentire agli Stati **l'indebitamento per investire in infrastrutture sociali**.

La [nota introduttiva](#) predisposta per la Sessione in oggetto fa peraltro riferimento alla **difficoltà** di configurare e rendere operativa un'eventuale *golden rule*,

osservando, tra l'altro, che sarebbe problematico stabilire a quale tipo di spesa riservare il trattamento privilegiato, come misurarne l'efficacia economica e l'impatto sul PIL e come quantificare l'efficacia della spesa sociale.

Una sollecitazione dell'attenzione in favore degli investimenti sociali era pervenuta dal [Gruppo di alto livello sul futuro della protezione sociale e dello Stato sociale nell'UE](#) nella propria [relazione finale](#).

Il Gruppo è stato creato dalla Commissione europea nel novembre 2021. Era composto da dodici esperti, a cui è stato richiesto di fornire un contributo su come rendere lo Stato sociale adatto al futuro, soprattutto alla luce di macro-tendenze quali: i cambiamenti demografici, che comportano una contrazione della forza lavoro e un invecchiamento della popolazione; le trasformazioni del mercato del lavoro che accompagnano le transizioni verde e digitale, compreso l'aumento delle forme di lavoro atipiche; la globalizzazione e l'emergere di nuovi rischi. Nella relazione finale si sostiene tra l'altro che le misure di investimento sociale comportano "effetti moltiplicatori sull'arco della vita" e portano a un **doppio dividendo**, riducendo la spesa futura per la protezione del reddito ed ampliando al tempo stesso la base imponibile. Si mette in luce, però, che gli sforzi per ottenere a lungo termine i benefici degli investimenti sociali si scontrano a breve termine con la pressione per il consolidamento fiscale. In tale contesto - si rileva in particolare - le regole di *governance* economica della UE influiscono sul margine di manovra degli Stati membri nel finanziamento degli investimenti e della protezione sociale; poiché una strategia di investimenti sociali può portare vantaggi economici a lungo termine e vantaggi sociali, il sostegno della UE per gli investimenti sociali dovrebbe essere ridefinito su base permanente, al di là delle misure temporanee (quali il Dispositivo per la ripresa e la resilienza) predisposte in conseguenza della pandemia da COVID-19.

Un analogo avviso è stato espresso dal **Parlamento europeo** nella risoluzione del 15 marzo 2023 ([P9\\_TA\(2023\)0079](#)).

In essa, il Parlamento europeo:

- 1) ha affermato che gli **investimenti sociali** sono essenziali per consentire lo sviluppo sostenibile nel medio e lungo periodo e che i sistemi nazionali di protezione sociale svolgono una funzione di stabilizzazione fondamentale. In quest'ottica, ha sottolineato la necessità di un **Fondo europeo di sovranità**, inteso a garantire, tra l'altro, che tutti gli Stati membri dispongano di una certa flessibilità per far fronte alle sfide sociali, climatiche e ambientali (par. 2);
- 2) prendendo atto anche della revisione del semestre europeo (ipotizzata nelle proposte di riforma della *governance* economica), ha espresso l'avviso che le norme di bilancio europee dovrebbero consentire gli investimenti e i finanziamenti pubblici necessari per la transizione giusta verso un'economia a

zero emissioni di carbonio, nonché la corretta attuazione dei principi del **pilastro europeo dei diritti sociali**. In particolare, ha sottolineato che, sebbene sia necessario ridurre il debito pubblico entro un lasso di tempo ragionevole, gli Stati membri più piccoli o più indebitati necessitano di percorsi di aggiustamento individuali più flessibili, che consentano un margine di bilancio sufficiente per intraprendere (anche in tali paesi) gli investimenti e le riforme necessari per le transizioni verde e digitale socialmente eque (par. 12);

- 3) ha ricordato l'impegno degli **Stati membri** di realizzare riforme e investimenti che contribuiscano alla coesione economica, sociale e territoriale dell'UE e a una crescita sostenibile e inclusiva, attenuino l'impatto sociale ed economico della crisi, in particolare sui gruppi vulnerabili, e contribuiscano all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali mediante i rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR); ha evidenziato l'impegno dei medesimi Stati membri a proseguire tale attuazione a livello nazionale e dell'UE, al fine di ridurre le disuguaglianze, garantire salari dignitosi, combattere l'esclusione sociale e la povertà, perseguendo nel contempo gli obiettivi di combattere la povertà infantile e affrontare i rischi di esclusione sociale, in modo da promuovere una convergenza economica e sociale verso l'alto e la creazione di posti di lavoro di alta qualità (par. 12);
- 4) ha chiesto che la **strategia industriale** verde dell'UE assicuri che i **posti di lavoro** futuri non siano solo verdi, ma innanzitutto **dignitosi, ben retribuiti e basati su buone condizioni di lavoro**, in modo che siano garantite la salute e la sicurezza sul lavoro, una solida protezione sociale e la parità di genere; ha sottolineato la necessità di garantire condizioni di parità per promuovere la **convergenza sociale ed economica** nonché per prevenire un divario crescente in termini di sostegno e investimenti pubblici a causa delle diverse capacità di bilancio degli Stati membri (par. 34).

Come noto, nelle **proposte di riforma della governance** dell'aprile 2023 non vi è uno specifico riferimento agli investimenti sociali; si prevede però che, al fine dell'eventuale riconoscimento - in favore di uno Stato membro - di un allungamento temporale, fino a sette anni complessivi, del percorso di aggiustamento finanziario, **gli impegni di investimento** dello Stato membro **debbano contribuire in modo significativo ad almeno una delle priorità comuni dell'UE**, ivi compreso il pilastro europeo dei diritti sociali, per dettagli sul quale si rinvia alla scheda relativa alla Sessione II.

Nell'approvare il **mandato negoziale** sulla **proposta di regolamento sul braccio preventivo** - unico elemento del pacchetto soggetto alla co-decisione - il **Parlamento europeo** ha ribadito la propria **attenzione agli investimenti**. Il mandato prevede infatti nuovi valori numerici per definire la

necessaria riduzione del debito pubblico eccessivo e deviazioni dai piani di spesa per lasciare spazio agli investimenti, nonché un periodo aggiuntivo di dieci anni (anziché di sette anni) per completare una fase di riduzione del debito eccessivo e ulteriori disposizioni per consentire maggiori investimenti. Nel mandato, tuttavia, non sono stati inclusi [emendamenti](#), proposti dalla Commissione EMPL, volti a fare specifico riferimento agli investimenti sociali.

Il **Consiglio** ha delineato, come ricordato, la propria **posizione negoziale** il [21 dicembre 2023](#). Nel comunicato stampa diramato nell'occasione, si legge che “gli Stati membri saranno autorizzati a chiedere una **proroga del periodo di aggiustamento di bilancio** di massimo sette anni se realizzano alcune **riforme e investimenti** che migliorano il potenziale di crescita e sostengono, tra gli altri criteri, la sostenibilità di bilancio. Gli investimenti a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza saranno presi in considerazione per tale proroga”.

Si segnala che un riferimento all'importanza degli investimenti all'interno del nuovo quadro di *governance* è altresì contenuto nei **pareri** sulle proposte in oggetto rilasciati dalla Banca centrale europea e dal Comitato economico e sociale europeo (CESE). In particolare:

- 1) la [Banca centrale europea](#), con riferimento alle ipotesi suddette di allungamento temporale del periodo di aggiustamento di bilancio, “raccomanda che siano incluse ulteriori salvaguardie per garantire un **aumento negli investimenti per le priorità critiche** della politica (...) e che gli impegni di riforma e investimento siano sufficientemente anticipati”. Rileva altresì che “fino al 2026 gli impegni di riforma e investimento inclusi nei piani di ripresa e resilienza approvati degli Stati membri possono essere presi in considerazione ai fini di una proroga del periodo di aggiustamento” (par. 2.2);
- 2) il **Comitato economico e sociale europeo** (CESE), nel proprio parere [ECO/622](#) (“Nuove regole di *governance* economica adatte per il futuro”), ha chiesto tra l'altro che: gli **investimenti pubblici** siano trattati separatamente al momento di decidere se avviare una procedura per i disavanzi eccessivi, consentendo così a tutti gli Stati membri di effettuare gli investimenti pubblici necessari per far fronte alle priorità comuni (par. 1.4). Ha inoltre espresso l'auspicio che entro il 2026 si raggiunga un accordo sulla creazione di una **capacità di bilancio dell'Unione** per soddisfare almeno una parte del fabbisogno di investimenti per le priorità

comuni e lasciare agli Stati membri il margine di bilancio necessario per gli interventi relativi alle molteplici transizioni, interventi che non sono considerati investimenti, come il sostegno alle famiglie a basso reddito e alle piccole imprese (par. 1.5). Chiede altresì di introdurre una **definizione di investimento pubblico** che estenda (rispetto alla sola spesa per la formazione di capitale fisso) la spesa pubblica non corrente ammissibile, in modo da includere la formazione di capitale naturale e umano e di consentire, quindi, investimenti pubblici in obiettivi verdi e sociali (par. 1.6).

### *La finanza sostenibile, la tassonomia ambientale e la tassonomia sociale*

Si segnala brevemente il dibattito in corso nell'UE sulle possibilità di sviluppo dell'apporto di capitale privato<sup>2</sup> al perseguimento di finalità pubbliche tramite la “**finanza sostenibile**”. Si ricorda che tale espressione indica l'**integrazione di criteri ambientali, sociali e di governance** (Environmental, Social and Corporate Governance, ESG) nell'adozione delle **decisioni di investimento delle imprese**.

La finanza sostenibile ha, tra l'altro, un ruolo chiave nella realizzazione degli obiettivi politici del [Green Deal europeo](#), la strategia di crescita adottata nel dicembre 2019. Il Green Deal prevede infatti di incanalare nella transizione verso un'economia climaticamente neutra investimenti privati come complemento agli investimenti pubblici.

Risale al 2018 il **piano d'azione della Commissione europea** per la creazione della finanza sostenibile ([COM\(2018\) 97](#))<sup>3</sup>, parte di uno sforzo per collegare la finanza alle esigenze specifiche dell'economia e della società europea e mondiale. Le principali finalità dichiarate del Piano sono:

- 1) riorientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili, al fine di realizzare una crescita sostenibile e inclusiva;
- 2) gestire i rischi finanziari derivati dai cambiamenti climatici, l'esaurimento delle risorse, il degrado ambientale e le questioni sociali;

---

<sup>2</sup> Si segnala lo studio del Parlamento europeo [Social impact investment – Best practices and recommendations for the Next Generation](#)”, novembre 2020, e la versione breve ([At a glance](#)), realizzato a fine 2020 per conto della Commissione EMPL del Parlamento europeo, che analizza il mercato degli investimenti a impatto sociale.

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al [comunicato stampa](#) della Commissione europea.

- 3) promuovere la trasparenza e la visione a lungo termine nelle attività economico-finanziarie.

Nel 2020 è stato approvato il regolamento sulla tassonomia (cd. “**tassonomia ambientale**”, [regolamento \(UE\) 2020/852](#)), il quale stabilisce “i criteri per determinare se un’attività economica possa considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento” (articolo 1, par. 1). Il regolamento è quindi inteso a porre le basi per creare un sistema di classificazione comune e ad assicurare che “gli investimenti siano diretti verso attività economiche con il massimo impatto positivo sugli obiettivi ambientali” (punto n. 48 delle Premesse).

Tra i vari **criteri di ecosostenibilità** delle attività economiche elencati nell’articolo 3 si ricordano, in estrema sintesi:

- 1) il rispetto del **principio “non arrecare danno significativo” (DNSH**, acronimo inglese di *do no significant harm*) agli obiettivi ambientali elencati all’articolo 9. Questi ultimi sono i seguenti: mitigazione dei cambiamenti climatici; adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; transizione verso un'economia circolare; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; protezione e ripristino di biodiversità e ecosistemi;
- 2) la circostanza che le attività economiche siano svolte nel rispetto delle **garanzie minime di salvaguardia in materia di lavoro e diritti umani**, tra cui i principi e i diritti stabiliti dalle otto convenzioni fondamentali individuate nella [dichiarazione dell’Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro](#).

L’articolo 26, par. 2, del medesimo regolamento demanda alla Commissione di pubblicare una relazione che illustri “le disposizioni necessarie per **estendere l’ambito di applicazione** del presente regolamento al di là delle attività economiche ecosostenibili” e descriva “le disposizioni che sarebbero necessarie per includere (...) altri obiettivi di sostenibilità, come gli **obiettivi sociali**”.

La pubblicazione (prevista dal regolamento entro il termine del 31 dicembre 2021) di tale relazione è stata sollecitata nel gennaio 2022 dal **Comitato economico e sociale europeo (CESE)** in un [parere](#) “d’iniziativa” sul tema “**tassonomia sociale – sfide e opportunità**”. Il CESE esprime l’avviso che, da un lato, “il finanziamento **del benessere sociale mediante la spesa pubblica** e la stabilità dei sistemi di sicurezza sociale **rimane fondamentale**”, ma che, dall’altro lato, una tassonomia sociale stabilita di comune accordo potrebbe fornire orientamenti per gli investimenti (anche privati) con impatti sociali positivi. In proposito, ritiene che “la

tassonomia dell'UE dovrebbe essere in linea con un **approccio onnicomprensivo, che tenga conto della sostenibilità ambientale e sociale**".

Nel febbraio 2022 è intervenuta in merito anche la [Piattaforma sulla Finanza Sostenibile \(PSF\)](#) della Commissione europea, che ha divulgato la propria [relazione sulla tassonomia sociale](#).

Nel proporre che quest'ultima segua una struttura di base analoga a quella della tassonomia ambientale, ha individuato i seguenti **obiettivi** da perseguire: **lavoro dignitoso** (con riferimento a tutti i lavoratori della cosiddetta catena di valore); **livello di vita e benessere** adeguati per gli utenti finali; **comunità e società inclusive e sostenibili**. Anche i **criteri** per determinare se un'attività economica sia o meno sostenibile sarebbero analoghi a quelli utilizzati nella tassonomia ambientale: la circostanza che l'attività rechi un contributo sostanziale a uno o più degli obiettivi sociali; il criterio "DNSH", inteso a garantire che l'attività non arrechi danno ad alcuno degli obiettivi sociali; la previsione di salvaguardie minime.

## **Sessione II - Ruolo della convergenza sociale verso l'alto in un contesto di inflazione divergente, sfide del debito e aumento del costo della vita**

Le proposte della Commissione europea sulla revisione della *governance* economica riaffrontano la necessità di diminuire i livelli di debito pubblico e di garantire la sostenibilità del medesimo. I profili di tale operazione sono particolarmente complessi, anche in relazione al contesto attuale, contraddistinto dallo sforzo finanziario sostenuto dai paesi membri per fare fronte alle conseguenze sociali della pandemia da COVID-19 e dalla crisi del costo della vita innescata dalla guerra in Ucraina.

In tale contesto – nella ricostruzione operata dal [Parlamento europeo](#) – la **convergenza verso l'alto in termini di efficacia dei sistemi di sicurezza sociale** costituirà un elemento chiave oggetto di preoccupazione man mano che giungeranno al termine le misure di sostegno eccezionali messe in atto per far fronte alle sopra menzionate crisi.

Proprio in quest'ottica la Commissione EMPL del Parlamento europeo, nel già citato [parere](#) (articolato in emendamenti) sulla proposta di regolamento sul braccio preventivo, ha sottolineato l'importanza di **ridurre il livello di indebitamento a livelli prudenti in modo graduale, duraturo, favorevole alla crescita e inclusivo** e di affrontare gli squilibri macroeconomici sostenendo altresì la convergenza sociale verso l'alto. Ha formulato inoltre l'auspicio che le sfide legate alla divergenza sociale siano prese in considerazione nei piani strutturali e di bilancio nazionali a medio termine degli Stati membri.

### ***La convergenza sociale e il Pilastro europeo dei diritti sociali***

Il concetto di convergenza sociale<sup>4</sup> implica una **convergenza positiva verso l'alto**, in un processo nel quale gli Stati membri migliorano la loro *performance* sugli indicatori sociali e, allo stesso tempo, diminuiscono le disparità che li dividono. La convergenza è, del resto, considerata il meccanismo economico fondamentale e la preconditione per raggiungere la coesione socioeconomica, obiettivo dell'UE sin dal Trattato di Roma.

---

<sup>4</sup> Una prospettiva storica della convergenza sociale nell'UE negli ultimi due decenni e fino alla pandemia è contenuta nel [rapporto](#) di Eurofound del dicembre 2021, [Monitoring convergence in the European Union: Looking backwards to move forward – Upward convergence through crises](#), gennaio 2022. Del rapporto è disponibile anche un [executive summary](#) in italiano. In generale, [Eurofound](#) analizza e tiene traccia degli indicatori di convergenza economica, sociale, ambientale e istituzionale nel contesto dell'*EU convergence monitoring hub*.

Il processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e lavoro è altresì alla base del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#), adottato da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione a seguito del vertice sociale di Göteborg del novembre 2017. Il Pilastro sancisce **20 principi e diritti fondamentali**, articolati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Nel **marzo 2021**, la Commissione ha lanciato un [piano d'azione](#) per l'attuazione del Pilastro<sup>5</sup>.

Al fine di tenere traccia del livello di attuazione, è stato sviluppato un [quadro di valutazione sociale](#), che, riflettendo la struttura del pilastro, si articola in [indicatori](#) relativi ai 20 principi e alle 3 categorie sopra menzionati. Tale quadro – elaborato dalla [Commissione europea](#) – è stato approvato dal Consiglio nel [giugno 2021](#) ed è curato da [Eurostat](#). Il quadro funge da riferimento per monitorare il progresso sociale e identificare rapidamente le sfide sociali e occupazionali significative, nonché gli avanzamenti a lungo termine. Consente inoltre l'analisi comparativa dei risultati positivi. La Commissione ha sviluppato una serie di quadri di riferimento in settori quali i sussidi di disoccupazione, il reddito minimo, l'adeguatezza delle pensioni e l'assistenza all'infanzia, che combinano indicatori quantitativi con l'analisi qualitativa delle caratteristiche delle politiche.

### ***Convergenza sociale nel contesto del semestre europeo***

I dati che emergono dall'analisi menzionata alimentano l'esame condotto nel contesto del **semestre europeo**. La finalità perseguita è quella di consentire la **valutazione della dimensione sociale della governance economica** all'ambito del dibattito, in corso da alcuni anni, sull'inserimento di un quadro di convergenza sociale nel ciclo del **semestre europeo**.

Il semestre consiste in un insieme di documenti, adempimenti e procedure volti ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio dei paesi membri della zona euro e dell'UE. Se nei suoi primi cicli è stato caratterizzato da un netto orientamento macroeconomico, in cui le misure prudenziali per stabilizzare i mercati finanziari e le questioni di politica di bilancio venivano considerate come priorità assoluta, in seguito ha progressivamente inglobato aspetti di politica microeconomica (competitività, produttività, innovazione), una più ampia dimensione sociale e una maggiore attenzione alle tematiche ambientali ed agli investimenti sostenibili<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Numerose iniziative del piano sono state già varate o sono in procinto di essere presentate; per approfondimenti, si rinvia alla [pagina web](#) della Commissione europea.

<sup>6</sup> Per maggiori dettagli, si rinvia al Dossier, predisposto dai Servizi di documentazione del Senato, Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi fino alla XVIII legislatura (anni 2011-2022),

Proprio in tale ottica nell'[ottobre 2021](#) la Presidenza spagnola del Consiglio ha presentato, d'intesa con il Belgio, la proposta di introdurre un **“meccanismo di allerta sociale”**. Il sistema, ispirato al vigente “meccanismo di allerta per gli squilibri macroeconomici”, si sarebbe dovuto basare su specifici indicatori sociali, sintomo di **squilibri** su cui intervenire al fine di garantire equità sociale. Nonostante la proposta – a cui aveva espresso interesse anche la Finlandia, in un [incontro bilaterale](#) con la stessa Presidenza spagnola – non sia stata approvata, nella **proposta di relazione congiunta sull'occupazione** del Consiglio e della Commissione relativa all'anno 2024 ([COM\(2023\) 904](#) del 21 novembre 2023) si ipotizza un **nuovo quadro di convergenza sociale**, basato su una procedura in due fasi<sup>7</sup>:

- 1) **identificazione degli Stati** in cui esistono **rischi** potenziali per la convergenza sociale verso l'alto, sulla base di un nuovo quadro analitico, costituito da un quadro di valutazione sociale e da un sistema a semaforo;
- 2) approfondimento, per gli Stati così identificati, all'interno di **“rapporti sulla convergenza sociale”** che forniscano ulteriori informazioni sulle sfide reali e sui fattori chiave. Questi elementi potrebbero essere presi in considerazione nelle raccomandazioni specifiche per Paese.

Sulla base dei risultati della prima fase dell'analisi nazionale sulla convergenza sociale condotta nella proposta di relazione congiunta, l'**Italia** risulta (assieme a Bulgaria, Estonia, Lituania, Romania, Spagna e Ungheria) tra gli Stati membri per i quali si configura come **necessaria un'analisi più approfondita** nella seconda fase. L'analisi è stata condotta sulla base di una serie di rischi potenziali per la convergenza sociale verso l'alto, tra cui: il divario occupazionale tra uomini e donne; gli effetti dell'elevata inflazione sul reddito familiare disponibile lordo; i rischi legati alla limitatezza delle competenze, in particolare di quelle digitali; i rischi legati alla limitata efficacia dei sistemi di protezione sociale; il tasso AROPE<sup>8</sup>.

---

[n. 1/DE](#), ottobre 2022. Struttura e scadenze del semestre europeo dovrebbero peraltro ulteriormente cambiare a seguito della riforma della *governance* economica.

<sup>7</sup> Si veda anche il documento del Consiglio “Introduzione di un quadro di convergenza sociale nel semestre europeo - Messaggi chiave del comitato per l'occupazione e del comitato per la protezione sociale” (documento del Consiglio del maggio 2023, [9481/23](#)).

<sup>8</sup> AROPE (*people at risk of poverty or social exclusion*) è un indicatore elaborato con l'obiettivo di misurare statisticamente l'aspetto multidimensionale della povertà e dell'esclusione sociale. Corrisponde alla somma delle persone a rischio di povertà o in grave deprivazione materiale e sociale o che vivono in un nucleo familiare a intensità di lavoro molto bassa. Le persone vengono incluse una sola volta anche se si trovano in più di una delle situazioni sopra menzionate. Ne deriva che il tasso AROPE è la quota della popolazione totale a rischio di povertà o esclusione sociale. Per maggiori dettagli, si rinvia al sito internet di [Eurostat](#).

## *Convergenza sociale e inflazione*

Un significativo impatto sulla convergenza sociale degli Stati UE è derivato dalle crisi economiche che si sono susseguite negli anni recenti (pandemia, guerra in Ucraina, rialzo significativo del costo della vita), che hanno anche determinato un **aumento significativo dei livelli di inflazione**. L'aumento dei prezzi, inizialmente relativo al settore dell'energia, ha riguardato in seguito anche i prodotti alimentari e altri beni e servizi.

Sulla base dei **dati Eurostat**, i livelli eccezionali di inflazione raggiunti nell'**ottobre 2022** (11,5 per cento nell'UE e 10,6 per cento nell'area euro) apparivano ridimensionati nel **dicembre 2023** (3,4 per cento nell'UE e 2,9 per cento nell'area euro). Tuttavia, a dicembre 2023 permanevano **ampi squilibri tra gli Stati membri**<sup>9</sup> (dallo 0,4% della Danimarca allo 0,5% dell'Italia, al 3,8% della Germania, al 4,1% della Francia, al 7,6% della Repubblica ceca) e nel breve termine – come si specifica nella ricostruzione del [Parlamento europeo](#) – non si prevede un ritorno ai livelli pre-pandemici. Peraltro, secondo dati [Eurostat](#), nel **settore alimentare** l'inflazione annua al dicembre 2023 nell'area euro è risultata pari al 6,1 per cento.

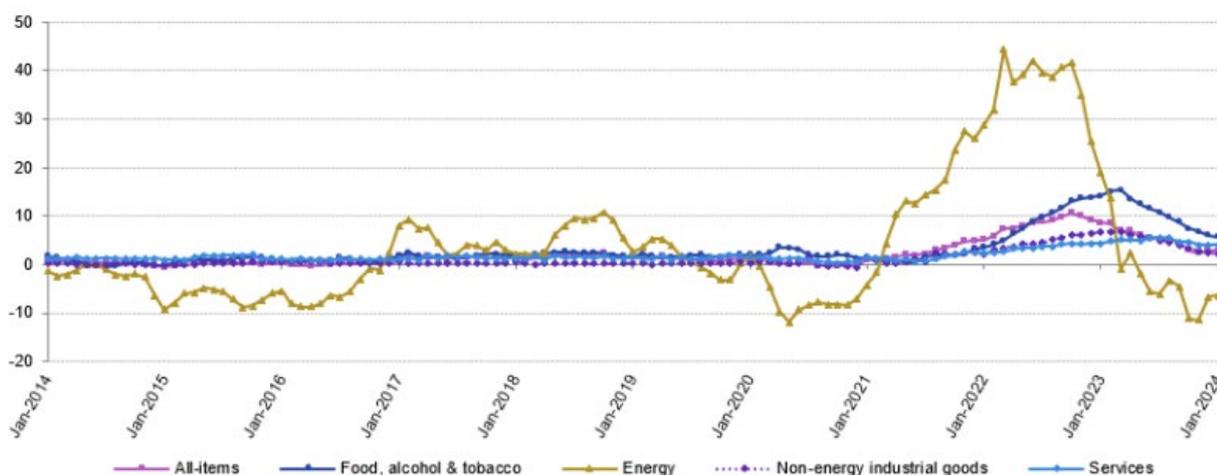


Figura 1 – Inflazione annuale dell'area euro e sue principali componenti. Dati relativi a gennaio 2014-gennaio 2024 (stima). Fonte: [Eurostat](#)

---

<sup>9</sup> Per dettagli, in particolare sulla divergenza dell'inflazione nell'area euro, cfr. lo studio "[Inflation divergence in the euro area: nature and implications](#)", Parlamento europeo, novembre 2022.

Alcune delle **conseguenze dell'alta inflazione** sono state messe in luce nell'analisi annuale della crescita sostenibile 2024, con cui la Commissione europea il 21 novembre 2023 ha dato inizio al ciclo del semestre europeo dell'anno 2024 ([COM\(2023\) 901](#)): gli aumenti salariali registrati nel 2022 e all'inizio del 2023 sono rimasti al di sotto dei tassi di inflazione, con una conseguente **riduzione del potere d'acquisto**, che ha inciso soprattutto sui redditi più bassi; i salari reali sono diminuiti del 3,7 per cento nel 2022 e ciò ha aumentato il rischio di **povertà lavorativa**, a cui si affianca il rischio di **povertà energetica**. Ne deriva, nella ricostruzione della Commissione europea, che “la necessità di politiche adeguate e sostenibili in materia di protezione sociale e inclusione rimane elevata. Alla luce dei cambiamenti demografici e della rapida evoluzione dei mercati del lavoro, sono essenziali **sistemi di protezione sociale sostenibili**, che garantiscano nel contempo **l'accesso alla protezione sociale e un adeguato sostegno al reddito**”.

Ulteriori elementi emergono dalla citata [proposta di relazione congiunta sull'occupazione](#): nel 2022 (per la prima volta dal 2013), non c'è stato un elevamento del **reddito familiare disponibile lordo reale pro capite**; la **povertà energetica** è aumentata nel 2022 in tutta l'UE, con una percentuale di persone non in grado di mantenere adeguatamente riscaldata la propria casa pari al 9,3 per cento; 95,3 milioni di persone – pari al 21,6 per cento della popolazione dell'UE – erano nel 2022 a **rischio di povertà o di esclusione sociale**; all'interno di questa categoria, presentavano il tasso AROPE<sup>10</sup> più elevato i soggetti di età compresa tra 18 e 24 anni (26,5 per cento), con un rischio relativamente elevato per i minori di 18 anni (24,7 per cento).

---

<sup>10</sup> Riguardo al tasso AROPE, cfr. *supra*, in nota.

## RIUNIONE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI (BUDG)

La [Commissione BUDG](#), presieduta da **Johan Van Overtveldt** (Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei - Belgio), in base a quanto stabilito dall'[Allegato VI](#) del Regolamento del Parlamento europeo, è **competente** per:

- il **quadro finanziario pluriennale** delle entrate e delle spese dell'UE ed il **sistema delle risorse proprie** dell'UE;
- le **prerogative di bilancio del Parlamento**, vale a dire il bilancio dell'UE nonché la negoziazione e l'applicazione degli accordi interistituzionali in materia;
- lo **stato di previsione del Parlamento**, in conformità della procedura definita nel regolamento;
- il **bilancio degli organismi decentrati**;
- le attività finanziarie della Banca europea per gli investimenti che non sono parte della governance economica europea;
- l'iscrizione in bilancio del **Fondo europeo di sviluppo**, fatte salve le attribuzioni della commissione competente per l'accordo di partenariato ACP-UE;
- le incidenze finanziarie e la compatibilità con il quadro finanziario pluriennale di tutti gli atti dell'Unione, fatte salve le attribuzioni delle commissioni interessate;
- il monitoraggio e la valutazione dell'esecuzione del **bilancio in corso**, gli storni di stanziamenti, le procedure relative agli organigrammi, gli stanziamenti amministrativi e i pareri su progetti in materia di immobili aventi incidenze finanziarie significative;
- il **regolamento finanziario**, escluse le questioni concernenti l'esecuzione, la gestione e il controllo del bilancio.

**Sessione I - Lezioni apprese da NextGenerationEU: prospettive nazionali e europee su come il bilancio UE può reagire in tempi di crisi**

### *L'attuazione del PNRR italiano*

Il [nuovo PNRR](#) dell'Italia (modificato con [decisione di esecuzione](#) del Consiglio l'8 dicembre 2023) ammonta a **194,4 miliardi** di euro (122,6 miliardi di prestiti e 71,8 miliardi di sovvenzioni) e comprende **66 riforme**, sette in più rispetto al piano originario, e **150 investimenti**.

Rispetto alla dotazione iniziale di 191,5 miliardi, l'aumento è dovuto a 2,76 miliardi come contributi a fondo perduto (sovvenzioni) per la realizzazione di

REPowerEU e 145 milioni a seguito dell'aggiornamento del contributo finanziario massimo.

L'Italia ha anche approvato un **Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR**, con una dotazione complessiva di circa **30,6 miliardi di euro** dal 2021 al 2026, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il PNRR. Il PNRR richiama espressamente l'obiettivo della propria integrazione con il Piano nazionale complementare, da realizzare con la messa in opera di strumenti attuativi comuni e di un sistema di monitoraggio unitario.

Il PNRR italiano si articola in **7 Missioni**, l'ultima delle quali aggiunta di recente e dedicata agli obiettivi di **REPowerEU**, volto a rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Ciascuna missione è articolata in **componenti**, all'interno delle quali sono individuati degli **investimenti** e delle **riforme**.

Il PNRR prevede di destinare almeno il **40% delle risorse** complessive ai territori del **Mezzogiorno**. Inoltre, nel rispetto delle soglie stabilite dalla normativa europea, prevede che il **39% delle risorse** sia indirizzato a interventi per la **transizione ecologica** e il **25,6%** alla **transizione digitale**.

Le tabelle seguenti riportano le risorse aggiornate del PNRR dell'Italia, divise per missione.

Missione	Componente	Risorse	Risorse precedenti	Differenza
Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo)	M1C1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	<b>9,74</b>	9,75	-0,01
	M1C2. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	<b>24,99</b>	23,89	1,09
	M1C3. Turismo e cultura 4.0	<b>6,61</b>	6,68	-0,7
Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica)	M2C1. Economia circolare e agricoltura sostenibile	<b>8,12</b>	5,27	2,85
	M2C2. Energie rinnovabili, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	<b>21,97</b>	23,78	-1,81
	M2C3. Efficienza energetica e ristrutturazione degli edifici	<b>15,57</b>	15,36	0,21
	M2C4. Tutela del territorio e delle risorse idriche	<b>9,87</b>	15,06	-5,19
Missione 3 (Infrastrutture per la mobilità sostenibile)	M3C1. Investimenti nella rete ferroviaria	<b>22,79</b>	24,77	-1,98
	M3C2. Intermodalità e logistica integrata	<b>0,95</b>	0,63	0,32
Missione 4 (Formazione e ricerca)	M4C1. Rafforzare l'offerta dei servizi educativi: dagli asili nido alle università	<b>19,08</b>	19,44	-0,36
	M4C2. Dalla ricerca all'impresa	<b>11,00</b>	11,44	-0,44

Missione 5 (Inclusione e coesione)	M5C1. Politiche per l'occupazione	7,71	6,66	1,05
	M5C2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	8,32	11,17	-2,85
	M5C3. Interventi speciali per la coesione territoriale	0,88	1,98	-1,10
Missione 6 (Salute)	M6C1. Reti locali, strutture e telemedicina per la sanità locale	7,75	7,0	0,75
	M6C2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	7,87	8,63	-0,76
Missione 7 (capitolo REPowerEU)		11,18	-	11,18
<b>TOTALE</b>		<b>194,4</b>	191,5	2,9

La Commissione europea autorizza, su base semestrale, l'erogazione dei fondi agli Stati membri solo se risultano conseguiti, in maniera soddisfacente, i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*target*) previsti nel Piano nazionale, che riflettono i progressi compiuti nella realizzazione degli investimenti e delle riforme programmati.

Considerando il **prefinanziamento** (sia del piano che del capitolo aggiuntivo REPowerEU) e le prime **quattro rate**, finora la Commissione europea ha erogato all'Italia **102,48 miliardi di euro** (41,54 miliardi di sovvenzioni e 60,94 miliardi di prestiti) <sup>11</sup>.

Il 29 dicembre 2023 l'Italia ha inoltre **chiesto il pagamento della quinta rata** da 10,6 miliardi di euro.

Per approfondimenti sul piano dell'Italia si veda la sezione tematica "[PNRR](#)" del portale di documentazione del sito della Camera dei deputati. Inoltre, si ricorda che la Commissione europea ha istituito un [sito](#) specificamente dedicato al Dispositivo per la ripresa e la resilienza e uno [Scoreboard](#) (quadro di valutazione) che monitora lo stato di attuazione dei PNRR.

---

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli, si rinvia alla Nota predisposta dai servizi di documentazione del Senato della Repubblica "[Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza: le prossime tappe](#)", n. 1/3, gennaio 2024.

### ***La revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale***

Il **20 giugno 2023** la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte per la **revisione intermedia** del **Quadro finanziario pluriennale (QFP)** dell'UE **2021-2027**, motivata con le seguenti **ragioni**.

In primo luogo, da quando, nel 2020, è stato adottato il QFP 2021-2027, l'UE ha dovuto confrontarsi con una **serie senza precedenti di sfide impreviste**: gli **ulteriori sviluppi della crisi pandemica**, la **crisi economica**, la **migrazione**, che si è intensificata dopo la pandemia, mettendo a dura prova le capacità di accoglienza e integrazione degli Stati membri, la **guerra russa in Ucraina** e la conseguente **crisi umanitaria ed energetica**, la rapida accelerazione dell'**inflazione** e dei tassi di interesse, che ha inciso sul bilancio dell'Unione, tra l'altro attraverso il marcato rialzo dei costi di finanziamento di *NextGenerationEU*, le ripetute perturbazioni delle catene di approvvigionamento globale.

In secondo luogo, dinanzi alle suddette sfide ed entro i vincoli attuali, il bilancio dell'UE ha alimentato una forte risposta europea attingendo ai **ristretti margini di flessibilità** già previsti e ricorrendo ampiamente alla **riprogrammazione** delle risorse. Ciò ha tuttavia **esaurito gli stanziamenti disponibili** del bilancio dell'UE, ostacolando la sua capacità di far fronte alle emergenze più pressanti, di sostenere la competitività a lungo termine dell'Europa nei settori critici, di mantenere e consolidare il peculiare **modello sociale** europeo e soprattutto di reagire alle nuove sfide attese nei prossimi anni, data la volatilità del contesto **geopolitico ed economico**.

Alla luce di queste premesse, la Commissione ha proposto un **rafforzamento mirato** del bilancio dell'UE in un **numero limitato di settori ritenuti prioritari**: 1) Ucraina; 2) migrazione e sfide esterne; 3) competitività tecnologica europea. Ad esse si aggiungono **due adeguamenti tecnici**, finalizzati a fronteggiare i costi aggiuntivi per il finanziamento di *NextGenerationEU* (dovuti all'aumento dei tassi di interesse) e l'aumento delle spese amministrative (a causa principalmente dell'impennata dell'inflazione, rispetto al deflatore annuale del 2% su cui si basa il QFP). Vi è infine l'**incremento della dotazione dello Strumento di flessibilità**.

In sintesi, la Commissione ha proposto un incremento (a prezzi correnti) pari a: 1) **50 miliardi** di euro (33 miliardi in prestiti e 17 miliardi in sovvenzioni e garanzie) per il nuovo [Strumento per l'Ucraina](#); 2) **15 miliardi** di euro per affrontare il **fenomeno migratorio** nella sua dimensione interna ed esterna, nonché rispondere al fabbisogno derivante dalle conseguenze globali della guerra in Ucraina, e potenziare i partenariati con

paesi terzi chiave; 3) **10 miliardi** di euro per la nuova [piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa](#) (STEP), tesa a promuovere la competitività a lungo termine dell'UE per le tecnologie critiche; 4) **18,9 miliardi** di euro per istituire il **nuovo strumento "EURI"** (*European Union Recovery Instrument*), al di sopra dei massimali del QFP, volto a coprire i **costi aggiuntivi** legati ai **prestiti di Next Generation EU** determinati dal rialzo dei tassi di interesse; 5) **1,9 miliardi** di euro per coprire i **maggiori costi amministrativi europei** determinati dall'impatto dell'inflazione e dalle nuove responsabilità; 6) **3 miliardi** di euro per lo **Strumento di flessibilità**, al fine di consentire all'UE di rispondere a esigenze impreviste.

Le proposte sono state esaminate dalle Commissioni riunite V e XIV della Camera dei deputati, che il 6 dicembre hanno adottato un [documento finale](#) contenente specifici impegni al Governo.

Successivamente il **Parlamento europeo** ([risoluzione](#) del 3 ottobre 2023) ha proposto un QFP riveduto con **10 miliardi di euro in più** rispetto alla proposta della Commissione.

In **Consiglio**, tuttavia, si sono registrate **resistenze** sull'impostazione di fondo delle proposte, specie sull'esigenza di aumentare la spesa o di introdurre nuove fonti di spesa, ad eccezione di quanto necessario per sostenere l'Ucraina. Diversi paesi hanno chiesto infatti di considerare **l'Ucraina come unica priorità**, mentre di finanziare il resto al massimo tramite redistribuzioni di fondi già stanziati nel QFP. Il Governo ungherese, inoltre, ha minacciato di porre il veto sui finanziamenti all'Ucraina (per cercare tra l'altro di sbloccare i fondi PNRR per l'Ungheria). Il **Governo italiano** ha chiesto invece di mantenere un **approccio a pacchetto**, ritenendo cruciale, cioè, continuare a sostenere finanziariamente l'Ucraina, ma allo stesso tempo necessario incrementare i finanziamenti del bilancio europeo per fare fronte alle sfide migratorie e per rafforzare la competitività dell'UE nei settori strategici.

Allo scopo di sbloccare un **negoziato particolarmente urgente e complesso**, tenuto conto della necessità dell'approvazione all'unanimità in seno al Consiglio delle proposte di modifica del regolamento che stabilisce il QFP 2021-2027, presentate dalla Commissione europea lo scorso giugno, tanto più alla luce delle divergenze tra le posizioni degli Stati membri e delle richieste di modifica da parte del Parlamento europeo, il **Consiglio europeo del 1° febbraio 2024** ha adottato [conclusioni](#) che danno il **via libera a**

**finanziamenti aggiuntivi** per un numero limitato di settori prioritari attraverso una combinazione di **fondi nuovi ed esistenti**.

In estrema sintesi il **Consiglio europeo** ha convenuto di rafforzare le nuove priorità di **64,6 miliardi di euro** (di cui 33 miliardi di euro di prestiti e 10,6 miliardi di euro di riassegnazioni), come segue:

+ 50 miliardi di EUR per l'Ucraina (17 miliardi di EUR di sovvenzioni e 33 miliardi di EUR di prestiti)
+ 2 miliardi di EUR per "Migrazione e gestione delle frontiere" (rubrica 4)
+ 7,6 miliardi di EUR per "Vicinato e resto del mondo" (rubrica 6)
+ 1,5 miliardi di EUR al Fondo europeo per la difesa nell'ambito del nuovo strumento STEP (piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa)
+ 2 miliardi di EUR per lo strumento di flessibilità
+ 1,5 miliardi di EUR per la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza

## **Sessione II - Il bilancio e la prospettiva dell'allargamento - Opzioni di riforma delle risorse finanziarie, di bilancio e normative dell'UE**

### *Il quadro sinottico del processo di allargamento*

La seguente tabella riporta i paesi che hanno presentato, in base all'**articolo 49 del Trattato sull'Unione europea**, domanda di adesione all'Unione e dello stato di avanzamento dei negoziati eventualmente avviati.

<b>Paese</b>	<b>Domanda di adesione</b>	<b>Status di paese candidato</b>	<b>Avvio dei negoziati</b>	<b>Avanzamento dei negoziati</b>
<b>Albania</b>	24 aprile 2009	26 e 27 giugno 2014	19 luglio 2022	
<b>Bosnia Erzegovina</b>	15 febbraio 2016	15 dicembre 2022		
<b>Georgia</b>	3 marzo 2022	14 e 15 dicembre 2023		

<b>Kosovo</b>	15 dicembre <b>2022</b>			
<b>Macedonia del Nord</b>	22 marzo <b>2004</b>	15 e 16 dicembre <b>2005</b>	19 luglio <b>2022</b>	
<b>Moldova</b>	3 marzo <b>2022</b>	23 e 24 giugno <b>2022</b>	14 e 15 <b>dicembre 2023</b>	
<b>Montenegro</b>	15 dicembre <b>2008</b>	16 e 17 dicembre <b>2010</b>	29 giugno <b>2012</b>	<b>Aperti tutti i capitoli negoziali e chiusi i negoziati per 3 capitoli:</b> (Scienza e ricerca; Educazione e cultura; Relazioni esterne)
<b>Serbia</b>	19 dicembre <b>2009</b>	1° marzo <b>2012</b>	21 gennaio <b>2014</b>	<b>Aperti 22 capitoli negoziali su 35 e chiusi i negoziati su 2 capitoli</b> (Scienza e ricerca; Educazione e cultura)
<b>Turchia</b>	14 aprile <b>1987</b>	11 dicembre <b>1999</b>	3 ottobre <b>2005</b> , <b>sospesi nel</b> giugno <b>2018</b>	<b>Aperti 16 capitoli negoziali su 33 e chiuso i negoziati per 1 capitolo</b> (Scienza e ricerca)
<b>Ucraina</b>	1 marzo <b>2022</b>	23 e 24 giugno <b>2022</b>	14 e 15 <b>dicembre 2023</b>	

### *Ultimi sviluppi del processo di allargamento dell'UE*

Il Consiglio europeo nella riunione del 14 e 15 dicembre 2023, ha adottato delle [conclusioni](#) nelle quali, ha:

- deciso di **avviare i negoziati di adesione con l'Ucraina e la Moldova;**
- deciso di **concedere lo status di paese candidato alla Georgia**, fermo restando che siano adottate le pertinenti misure indicate nella raccomandazione della Commissione dell'8 novembre 2023;
- indicato che **avvierà i negoziati con la Bosnia-Erzegovina**, una volta raggiunto il necessario livello di **conformità con i criteri di adesione;**
- affermato che l'UE è pronta per la fase di piena **apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord**, non appena quest'ultima avrà attuato il suo impegno di completare le modifiche costituzionali.

Il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023 ha, inoltre, riaffermato il suo **impegno pieno e inequivocabile** a favore della **prospettiva di adesione all'UE dei Balcani occidentali**, chiedendo l'accelerazione del loro processo di adesione e la **graduale integrazione tra l'UE e la regione già durante il processo di allargamento**, in modo reversibile e meritocratico.

Il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre, infine, si è espresso anche sul **nesso allargamento e riforme** (*v. infra*).

La Commissione europea ha adottato l'8 novembre 2023 una [comunicazione](#) relativa ad un **nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali**, volto ad offrire a tali **paesi alcuni dei vantaggi derivanti dall'adesione prima che questa sia finalizzata**. Esso include una [proposta di regolamento](#) relativa ad un **nuovo strumento per la riforma e la crescita per i Balcani occidentali per il periodo 2024-2027**, con una dotazione finanziaria di **6 miliardi di euro** (di cui 2 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 4 miliardi sotto forma di prestiti), con la previsioni di **forme di condizionalità *ex ante***, per le quali i pagamenti saranno subordinati alla realizzazione di specifiche riforme socioeconomiche e fondamentali.

### ***Il dibattito su riforme dell'UE e allargamento, anche in riferimento al suo impatto economico e finanziario***

A partire dall'estate del 2023 è stato riavviato un dibattito sulle riforme istituzionali necessarie per **adeguare il funzionamento dell'UE in previsione di futuri allargamenti**.

Al riavvio della riflessione ha contribuito, per un verso, la constatazione che, una volta completato, l'allargamento condurrebbe l'Unione dagli attuali 27 a **36-37 Stati membri**. Per altro verso, un impulso decisivo è disceso dal **maggior abbrivio impresso al processo di adesione** in seguito all'aggressione militare della Russia all'Ucraina e alle domande di adesione presentate da Georgia, Moldova e dalla stessa Ucraina nel febbraio-marzo 2022.

Si ricorda che tra i **cosiddetti criteri di Copenaghen** per l'adesione di nuovi Stati membri ricade quello della capacità dell'UE di **assorbire nuovi membri, mantenendo lo slancio dell'integrazione europea**.

Sulla base dei contributi sinora avanzati, la discussione sulla riforma dell'Unione sembra vertere sulle seguenti ipotesi:

- utilizzare i margini di **flessibilità già offerti dai Trattati** per operare alcuni aggiustamenti al processo decisionale dell'UE, in particolare per estendere, tramite le **clausole passarella**, la **votazione a maggioranza qualificata** in seno al **Consiglio** a casi in cui è attualmente prevista

l'unanimità nonché per generalizzare il ricorso alla **procedura legislativa ordinaria**, laddove i trattati prevedono procedure legislative speciali;

- consentire forme di **integrazione a più velocità tra i membri dell'UE** (sull'esempio di quelle già esistenti, quali l'area **Schengen**, la zona **euro**, la **PESCO**, cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa), di modo che gli Stati che lo volessero possano procedere verso una **maggiore integrazione in alcune politiche**, senza essere bloccati dagli altri, che possono sempre aderire in una fase successiva;
- adeguare il **Quadro finanziario pluriennale** (*e il sistema del suo finanziamento attraverso le cosiddette risorse proprie dell'UE*) alle ambizioni dell'UE, tenendo conto dell'allargamento, delle crescenti esigenze di una azione a livello europeo in alcune politiche (tra cui la difesa), e anche in relazione alle sfide globali;
- prevedere forme di **associazione dei paesi candidati ad alcune politiche e programmi dell'UE**, anche prima della loro formale adesione all'UE, sulla base di un processo "premiante" basato sul merito;
- rafforzare la protezione dei **valori fondamentali dell'UE** e il **rispetto dello Stato di diritto**, con ulteriori **forme di condizionalità economica**, prevedendo di includere anche i **paesi candidati nel meccanismo dello Stato di diritto dell'UE** e nel suo esercizio di rendicontazione annuale.

### *I lavori del Consiglio europeo e del Consiglio*

Il **6 ottobre 2023**, in esito al **Consiglio europeo informale** che è svolto a **Granada** (Spagna) è stata approvata una [dichiarazione](#) nella quale, con particolare riferimento all'**allargamento**, si indica che:

- l'allargamento rappresenta un **investimento geostrategico** nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità ed è un elemento trainante per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei cittadini europei, per la riduzione delle disparità tra paesi e per promuovere i valori dell'Unione;
- sia **l'UE che i futuri Stati membri** devono essere pronti agli ulteriori allargamenti. In particolare, l'UE deve intraprendere i lavori preparatori interni e le riforme necessari, fissando le proprie **ambizioni a lungo termine** e stabilendo le **modalità per conseguirle**.

La **Presidenza spagnola del Consiglio** (II° semestre del 2023) ha trasmesso il **10 novembre 2023** una nota di discussione sul futuro dell'Europa, nella quale, per dare seguito alle indicazioni della Dichiarazione di Granada, si invitano le altre delegazioni a valutare un progetto di **Roadmap per un processo di riforma e riflessione dell'UE sul futuro dell'UE**, articolato in tre fasi:

1. una **prima fase, nella prima metà del 2024** per una discussione per la definizione delle **ambizioni a lungo termine e obiettivi dell'UE**, anche sulla base dei contributi della Commissioni e/o altri organi;
2. una **seconda fase, dalla seconda metà del 2024 alla prima metà del 2025**, dedicata alla riflessione sulle **priorità e politiche dell'UE** e parallelamente sulle **procedure decisionali e composizione delle Istituzioni dell'UE**;
3. una **terza fase, a partire dalla seconda metà del 2025** o più tardi, dedicata ad **approfondire** le eventuali proposte della Commissione europea per **adattamenti alle politiche e bilancio dell'UE** ed alle **procedure decisionali e alle Istituzioni** e nella quale potrebbe essere valutata la possibilità di una **riforma dei Trattati**

Il **Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023**, richiamando la dichiarazione di Granada, ha affermato che nella prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, sia i **futuri Stati membri che l'UE devono essere pronti al momento dell'adesione** e che i **lavori su entrambi i fronti dovrebbero avanzare in parallelo**. Il Consiglio europeo ha quindi invitato:

- gli aspiranti paesi membri a intensificare i loro **sforzi di riforma**, in particolare nel settore dello **Stato di diritto**;
- **l'UE a intraprendere parallelamente i lavori preparatori interni e le riforme necessari**, affinché le sue **politiche siano adeguate** alle esigenze del futuro e **finanziate in modo sostenibile** e le **istituzioni dell'UE** continuino a **funzionare efficacemente**.

A tali fini, il Consiglio europeo ha indicato che si occuperà delle riforme interne nelle prossime riunioni, con l'**obiettivo di adottare, entro l'estate del 2024**, conclusioni su una **tabella di marcia per i lavori futuri**.

## *Recenti prese di posizione sull'impatto finanziario e di bilancio dell'allargamento*

### Il Presidente del Consiglio europeo

Il **28 agosto 2023**, il **Presidente Michel**, in un [discorso](#) pronunciato al Forum strategico annuale di Bled (Slovenia), si è soffermato sull'importanza del **processo di allargamento per la costruzione di un Europa più forte** in grado di fronteggiare le numerose sfide in un mondo sempre più complesso. Michel ha, in particolare, proposto di definire nella prossima **agenda strategica dell'UE** (documento che dovrebbe essere approvato dal Consiglio europeo a giugno 2024), **l'obiettivo comune per l'UE e i paesi candidati di realizzare l'allargamento entro il 2030**; a questo scopo, secondo Michel, il **prossimo Quadro finanziario pluriennale dell'UE** (per il periodo 2018-2025) dovrà essere dotato dei **mezzi finanziari adeguati**.

### Il discorso sullo stato dell'UE della Presidente von der Leyen

Il **13 settembre 2023** la Presidente von der Leyen, nell'ambito del [discorso sullo stato dell'Unione 2023](#), pronunciato al Parlamento europeo, ha affermato la necessità di abbandonare la vecchia antinomia sull'opportunità di approfondire **l'integrazione o allargare** l'Unione, indicando **la necessità per l'UE di fare entrambe le cose**.

Ha espresso il **sostegno** ad una **riforma dell'UE**, anche prevedendo, se e laddove necessario, **la convocazione di una Convenzione europea per una revisione dei Trattati**. Ha però ammonito che **l'UE non può aspettare che cambino i trattati per proseguire nell'allargamento** e deve pertanto seguire un approccio pragmatico. Allo scopo, von der Leyen ha indicato che:

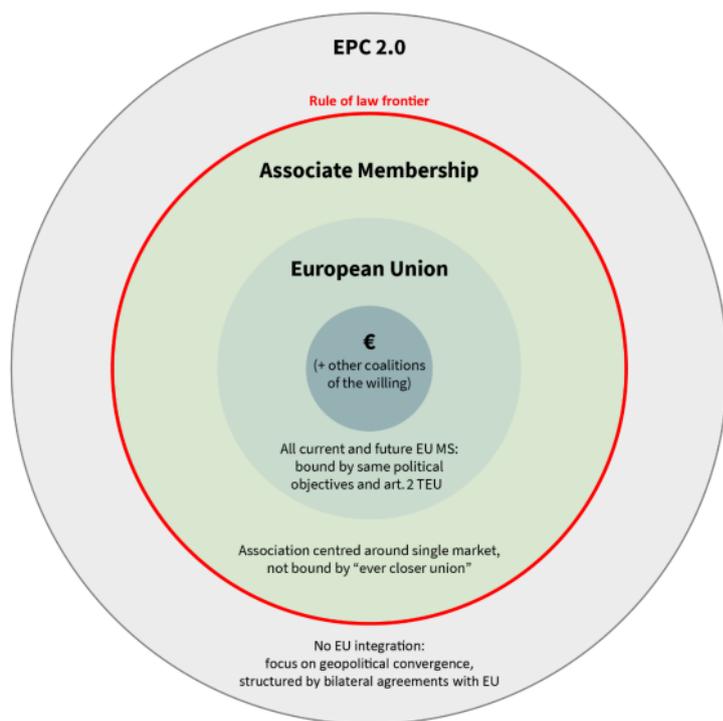
- la Commissione comincerà a dedicarsi a una serie di **esami delle politiche pre allargamento**, per valutare le modalità di un eventuale adeguamento di ogni settore a un'Unione più ampia;
- occorre avviare una **riflessione** sul modo in cui **funzionerebbero le istituzioni dell'UE** in una Europa allargata;
- si dovrà discutere sul futuro del bilancio dell'UE;
- **dovrà essere valutato come l'UE allargata sarà in grado di assumere impegni credibili in materia di sicurezza**;
- la Commissione presenterà le sue proposte in merito **nell'ambito della Presidenza belga del Consiglio dell'UE (1° semestre 2024)**.

Il documento franco-tedesco sulla riforma dell'UE in vista dell'allargamento

Il **18 settembre 2023** un gruppo di **12 esperti francesi e tedeschi** ha presentato un [rapporto indipendente](#) sulle **riforme istituzionali**<sup>12</sup> in vista dell'**allargamento dell'UE**.

Il rapporto, presentato al Consiglio affari generali del 19 settembre, è stato commissionato nel gennaio 2023 dalla Ministra per l'Europa e il clima tedesca, Lührmann, e dalla Ministra per gli affari esteri ed europei francese, Boone.

Nel rapporto si prospetta la possibilità di una **“integrazione differenziata”**, per una **Europa allargata**, basata su uno **schema concentrico con quattro livelli distinti**: al centro gli **Stati che già fanno parte dell'area Schengen e dell'euro** e di altre eventuali **“coalizioni di volenterosi”**; poi l'**UE**, attuale con vecchi e nuovi Stati membri, poi gli **Stati europei associati** al mercato unico (come la Norvegia), ed infine - fuori dal perimetro dello Stato di diritto – gli Stati facenti parti della **Comunità politica europea** (attualmente composta da 47 Stati europei).



Per quanto riguarda le **implicazioni finanziarie e di bilancio dell'allargamento**, il rapporto avanza, in particolare, indica che:

---

<sup>12</sup> Per maggiori dettagli sulle prospettive di riforma del quadro giuridico dell'Unione si rinvia alla Nota, predisposta dai servizi di documentazione del Senato della Repubblica, [“Il cantiere delle riforme istituzionali dell'UE”](#), n. 22, gennaio 2024.

- il prossimo **quadro finanziario pluriennale (2028-2034)** dovrebbe essere dotato di **maggiori risorse**, sia in termini di nominali che in proporzione al PIL, e **flessibilità** nelle decisioni di spesa;
- si dovrebbero prevedere la creazione di **nuove risorse proprie** e la possibilità del ricorso a **strumenti di debito comuni**;
- si dovrebbe procedere ad **un'approfondita revisione della spesa** per ridurre la dimensione di alcune aree di spesa e per aumentarne altri;
- le **decisioni di bilancio** dovrebbero essere assunte a **maggioranza qualificata** (o in alternativa con la **possibilità per gruppi di Stati membri** di stipulare "**accordi di finanziamento intergovernativi**" per portare avanti i piani di spesa *ad hoc*);
- la **periodicità del quadro finanziario pluriennale** dell'UE dovrebbe essere portata da **7 a 5 anni**, allineandolo al ciclo istituzionale dell'UE.

#### Parlamento europeo

Le **Commissioni affari costituzionali e affari esteri del Parlamento europeo** hanno avviato i lavori per la presentazione di una [relazione congiunta](#) sul tema "*Rafforzamento dell'integrazione europea in vista del futuro allargamento*".

Il [progetto](#) di relazione, presentato il **27 ottobre 2023** dai relatori Auštrevičius (Renew Europe, Lituania) e Pereira (gruppo della Sinistra al Parlamento europeo - GUE/NGL, Portogallo), deve ancora essere sottoposto al voto in Commissione e successivamente all'esame della plenaria (*a febbraio 2024*).

Per quanto riguarda in particolare i profili finanziari e di bilancio dell'allargamento il progetto di relazione:

- sottolinea che l'allargamento rappresenta una **sfida finanziaria importante**, in particolare per quanto riguarda le **politiche di coesione e agricole**, che non può essere affrontata senza un **bilancio dell'UE più ampio e risorse proprie sufficienti** e chiede che i **quadri finanziari pluriennali attuali e futuri dovrebbero essere rafforzati** prima dell'allargamento dell'UE;
- chiede una **valutazione d'impatto approfondita** delle **implicazioni dell'allargamento**.

#### *Prime stime dell'impatto finanziario dell'allargamento*

##### Lo studio del Segretariato del Consiglio

Secondo quanto riportato dal quotidiano britannico *Financial Times* (FT) in un [articolo](#) del 4 ottobre 2023, il **Segretariato del Consiglio dell'UE**

avrebbe elaborato uno **studio sull'impatto finanziario dell'allargamento dell'UE a 9 nuovi Stati membri** (i 6 paesi dei Balcani occidentali, più Georgia, Moldova e Ucraina, senza la Turchia), sulla base delle regole finanziarie e di bilancio attuali. L'allargamento potrebbe comportare complessivamente:

- una spesa per l'UE di circa 37 miliardi l'anno, pari a **256,8 miliardi di euro** per un **periodo di 7 anni**, di cui **186 miliardi di euro solo per l'Ucraina**;
- un **taglio dei sussidi agricoli** per gli Stati membri beneficiari secondo le regole attuali **pari al 20%**;
- la **perdita dell'eleggibilità** a ricevere finanziamenti a titolo del **Fondo di coesione** per **Repubblica ceca, Estonia, Lituania, Slovenia, Cipro e Malta**.

*Lo [studio](#) dell'Hertie School, Jacques Delors Centre di Berlino*

Secondo lo [studio](#) “*What does it cost? Financial implications of the next enlargement*” dell'Hertie School, Jacques Delors Centre di Berlino l'adesione di un certo numero di Stati membri più poveri avrà inevitabilmente un **impatto** sulla distribuzione dei finanziamenti, in particolare nell'ambito della **politica agricola comune (PAC)** e della **politica di coesione dell'UE**.

Lo studio, sulla base delle regole previste dall'attuale quadro finanziario annuale 2021 – 2027, stima che l'adesione di **Ucraina, Moldavia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Albania e Serbia**<sup>13</sup> comporterebbe una **spesa aggiuntiva annuale totale di circa 19 miliardi di euro** (di cui 13,2 miliardi all'anno solo per l'Ucraina e 5, miliardi per Moldova e gli altri paesi dei Balcani occidentali), ovvero poco più del 10% dell'attuale bilancio che rientrerebbe **ancora nell'ambito dell'attuale tetto massimo delle risorse proprie dell'UE pari all'1,40% del RNL dell'UE**.

Lo studio ricorda che il **quadro finanziario pluriennale prevede già dei sistemi di aggiustamento** in grado di bilanciare le richieste che saranno necessarie per affrontare l'allargamento, come ad esempio la previsione di un **tetto massimo al taglio** che uno Stato membro può subire per dei **fondi di coesione, pari 24%** rispetto agli importi ricevuti nella programmazione finanziaria precedente (garantendo che uno Stato membro non possa dunque ricevere meno del 76% degli

---

<sup>13</sup> Lo studio esclude dalla simulazione la Turchia, per la quale i negoziati di adesione sono sospesi e il Kosovo e la Georgia che sono solo potenziali candidati dall'adesione.

importi ricevuti a titolo della programmazione precedente. In tema di PAC lo studio ricorda che in occasione del **precedente allargamento del 2004, i nuovi Stati membri non hanno ricevuto immediatamente l'intero importo dei pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune**, ma in base ad un periodo transitorio durato 10 anni, hanno ricevuto inizialmente solo il 40% del livello di pagamenti diretti, con un aumento successivamente del 10% ogni anno. Lo studio ricorda, inoltre che **i paesi candidati ricevono già assistenza finanziaria per attuare le riforme prima dell'adesione** nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione dell'UE (IPA). Per il periodo 2021-2027, la dotazione finanziaria dell'IPA è di 14,2 miliardi di euro, con beneficiari Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia. **Una volta che i paesi candidati diventeranno Stati membri dell'UE, si verificherà un effetto di compensazione, poiché i pagamenti IPA termineranno.**

Lo studio indica che, mentre **l'adesione dell'Ucraina** avrebbe un **impatto** in termini di ribilanciamento delle risorse finanziarie del prossimo QFP principalmente sulla **politica agricola comune** (*con un aumento del 57 % della spesa per la PAC, contro un aumento del 38% per la politica di coesione*), l'adesione del **restante gruppo di paesi** impatterebbe in misura **maggiore sulla politica di coesione** (*con un aumento del 48% della spesa per la politica di coesione, contro un aumento del 38% per la PAC*).

In ogni caso, che in entrambe le situazioni **non si produrrebbe un mutamento** nel rapporto tra contribuzione al bilancio e allocazioni delle risorse tale **da fare diventare nessuno degli attuali Stati membri percettore netto delle risorse UE contributore netto al bilancio dell'UE.**

Si ricorda che l'Ucraina ha una **popolazione di circa 44 milioni di abitanti** (pari a circa il 10% della popolazione dell'UE a 27), una **superficie agricola pari alla somma di quella della Francia e la Germania**, con una struttura agricola caratterizzata da **aziende agricole con superfici in media nettamente superiore a quelle degli attuali Stati membri dell'UE** (fino a 400 ettari, di contro ad una **superficie media delle aziende agricole europee di circa 17 ettari, 11 ettari in Italia**).

Lo studio conclude che nel sistema vi è una **crescente pressione per riformare il prossimo QFP 2028-2034 a prescindere dall'allargamento**: oltre al servizio del debito legato al piano di ripresa e resilienza, l'UE deve far fronte a una domanda crescente in settori quali energia e decarbonizzazione, digitale e ricerca, difesa e sicurezza, anche in seguito all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina. Esiste quindi

una **pressione intrinseca verso la riforma del QFP, anche in assenza di allargamento.**

Ciò ha **due implicazioni per i negoziati**, la prima è la **necessità di avviare una discussione sulla dimensione del bilancio**, per la quale, in assenza di effettivi progressi sull'istituzione di nuove risorse proprie, vi possono essere solo due opzioni per compensare la spesa aggiuntiva richiesta a livello dell'UE: contributi nazionali più elevati o un debito europeo più comune, entro i vincoli giuridici dei trattati attuali.

La seconda implicazione è che sarà necessaria una **revisione della composizione del QFP per garantire che la sua struttura rifletta le nuove sfide che l'UE si trova ad affrontare.** Lo studio ricorda che da tempo si chiede di **reindirizzare la spesa dell'UE lontano dai due gruppi di spesa dominanti, PAC e politica di coesione, verso progetti a livello europeo** (ad esempio nell'ambito della politica industriale e per l'innovazione), che potrebbero generare effetti benefici per tutti gli Stati membri essendo assegnati sulla base di criteri di eccellenza piuttosto che sulla base di un mero criterio geografico o distributivo.

Lo studio rileva, inoltre, come l'importanza della **spesa comune per la difesa, la politica estera e di sicurezza e i controlli alle frontiere non potrà che aumentare ancora di più con l'allargamento.**

Lo studio conclude che la **discussione sull'adeguamento del QFP in prospettiva dell'allargamento** aumenterà la pressione per una sua revisione radicale e potrebbe quindi costituire **l'opportunità** per avviare una discussione per una **rimodulazione delle risorse del bilancio dell'UE per la PAC e sulla politica di coesione.**

### ***Le proposte per istituire nuove risorse proprie dell'UE***

Le Istituzioni dell'UE si sono inoltre accordate (allegato II dell'[Accordo interistituzionale](#) del 16 dicembre 2020, sottoscritto in sede di approvazione del bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027 e di *Next Generation EU*) per introdurre, entro il 2026, **nuove risorse proprie**, allo scopo, tra l'altro, di **rimborsare le spese per il finanziamento di Next Generation EU e ridurre il peso dei trasferimenti nazionali basati sull'RNL** nel bilancio dell'UE. L'idea è anche quella di introdurre tipi di risorse proprie più diversificati e direttamente collegati alle competenze, agli obiettivi e alle priorità dell'Unione.

Si ricorda che, ai sensi della [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#), le **principali fonti di entrate attuali** per il bilancio dell'UE 2021-2027 sono: 1) i **dazi doganali**; 2) i contributi basati sull'imposta sul valore aggiunto (**IVA**); 3) i contributi diretti degli Stati membri basati sul reddito nazionale lordo (**RNL**), 4) i contributi calcolati sulla base dei rifiuti di imballaggio di **plastica** non riciclati (una nuova fonte di entrate introdotta dal 1° gennaio 2021).

Dando seguito all'accordo interistituzionale, il **22 dicembre 2021** la Commissione europea ha presentato le sue [proposte](#) per introdurre un **primo paniere** costituito da **3 nuove** fonti di **entrate** basate:

1) sulle entrate provenienti dallo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra **ETS** (una quota pari al 25% delle entrate provenienti dallo scambio di tali quote sarebbe versata al bilancio dell'UE);

2) sulle risorse generate dal proposto meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'UE (**CBAM**) (il 75% delle entrate generate da tale meccanismo sarebbe assegnato al bilancio dell'UE);

3) sulla **quota degli utili residui delle più grandi e più redditizie imprese multinazionali** che sarà riassegnata agli Stati membri dell'UE in seguito all'[accordo](#) OCSE/G20 sulla redistribuzione parziale dei diritti di imposizione (cd. "primo pilastro") (la risorsa propria dovrebbe corrispondere al 15% della quota riassegnata agli Stati membri degli utili residui delle imprese che rientrano nel campo di applicazione).

In ragione, tuttavia, di alcuni importanti **sviluppi** che sono **intervenuti successivamente alla presentazione delle proposte** (su tutti, le novità legislative adottate per ETS e CBAM, la nuova situazione del prezzo del carbonio e lo stallo della convenzione multilaterale per il "primo pilastro" del citato accordo OCSE/G20), il **20 giugno 2023** la Commissione europea ha presentato una [nuova proposta](#) che in particolare:

1) apporta **modifiche mirate** alle **proposte di risorse proprie ETS e CBAM** presentate a dicembre 2021 allo scopo di **adeguarle alla legislazione adottata**. In particolare, la Commissione propone di aumentare l'aliquota di prelievo della risorsa propria basata sull'ETS al 30% di tutte le entrate generate dallo scambio di quote di emissioni dell'UE, rispetto al 25% proposto in un primo tempo;

2) introduce una **nuova risorsa propria** basata sui **dati statistici** comunicati dagli enti nazionali ad Eurostat riguardo ai **profitti delle società**. Si tratterebbe di una risorsa **transitoria**, che sarebbe poi **sostituita** da un eventuale contributo a titolo di "Imprese in Europa: quadro per l'imposizione

dei redditi (**BEFIT**)", quando la relativa proposta sarà stata presentata e approvata all'unanimità da tutti gli Stati membri. Più nello specifico, per questa risorsa la base di calcolo sarà lo **0,5% della base imponibile nozionale** delle imprese dell'UE, un indicatore calcolato da Eurostat sulla base delle statistiche di contabilità nazionale. Non si tratta, sostiene la Commissione, di un'imposta sulle società e non aumenta i costi di conformità per le imprese, ma di un contributo nazionale versato dagli Stati membri basato sul risultato lordo di gestione per i settori delle società finanziarie e non finanziarie.

Una volta entrato in vigore, questo paniere di nuove risorse proprie dovrebbe generare, secondo le stime della Commissione, entrate annue fino a **36 miliardi di euro in media nel periodo 2028-2030** (prezzi del 2018, escluse le entrate provenienti da una risorsa propria basata su utili riassegnati relativa al primo pilastro dell'OCSE), di cui circa 8,3 miliardi di euro destinati al finanziamento del Fondo sociale per il clima, garantendo, in tal modo, un adeguato finanziamento a lungo termine del bilancio, che coprirà anche il rimborso di *NextGenerationEU*.



## SESSIONE PLENARIA - INVESTIMENTI E RIFORME STRATEGICHE PER AUMENTARE IL POTENZIALE DI CRESCITA DELL'UE

Nelle [note tematiche](#) pubblicate dagli organizzatori della Conferenza si osserva che in un'epoca caratterizzata da rapidi progressi tecnologici e da un'economia globale in costante evoluzione l'Unione europea si trova ad affrontare il compito cruciale di **rafforzare il proprio potenziale di crescita** mediante un **approccio strategico agli investimenti e alle riforme**.

Tale approccio strategico si fonda anzitutto su un **rafforzamento della sicurezza economica e dell'autonomia strategica dell'UE** e un miglioramento del funzionamento del suo **mercato interno** e, allo stesso tempo, su un deciso impegno dell'Europa per assicurare, a livello globale, un **sistema commerciale aperto e competitivo** nell'ambito tuttavia di un **quadro internazionale multilaterale e basato su regole**.

Per approfondimenti si veda la [comunicazione](#) “Impulso alla sicurezza economica dell'Europa: introduzione a cinque nuove iniziative”, presentata dalla Commissione europea lo scorso 24 gennaio. Le nuove iniziative sono volte a: migliorare il controllo degli **investimenti esteri** nell'UE; stimolare un maggiore coordinamento europeo in materia di **controlli sulle esportazioni**; consultare gli Stati membri e i portatori di interessi per individuare i rischi derivanti dagli **investimenti in uscita** in relazione a una serie limitata di tecnologie; promuovere la **ricerca e lo sviluppo su tecnologie a duplice uso**; proporre al Consiglio di raccomandare misure volte a **rafforzare la sicurezza della ricerca** a livello nazionale e settoriale.

Si ricorda inoltre che nell'attuale legislatura europea la nozione di **autonomia strategica aperta** ricomprende un approccio volto a trovare un equilibrio, da un lato, tra le istanze per una tutela più assertiva degli interessi europei e, dall'altro, con la vocazione di apertura dell'Europa alla cooperazione e al dialogo con gli altri partner internazionali. Questa nuova nozione coinvolge tutte le politiche volte a rispondere al complesso delle sfide di natura globale quali: la **sfida sanitaria e vaccinale per la pandemia**; la **strategia industriale** dell'UE alla luce della **transizione energetica e quella digitale**; le **dinamiche commerciali internazionali**, conciliando la tutela della competitività delle imprese europee, e la loro protezione contro le pratiche commerciali sleali, con la tradizione europea dell'apertura agli scambi internazionali contro ogni forma di protezionismo economico e commerciale e nel rispetto dei valori e standard socio-ambientali; le **sfide ambientali** e volte a contenere gli effetti del cambiamento climatico; le **catene del valore** e la sicurezza nell'approvvigionamento delle materie prime e di quelle strategiche; la sicurezza delle **infrastrutture di telecomunicazione di**

**connettività satellitare e spaziale; la sovranità tecnologica** e nel settore della ricerca e dell'innovazione; **le strategie industriali** volte al rimpatrio delle produzioni strategiche o quanto meno un loro riavvicinamento all'Europa.

Il suddetto approccio strategico dell'UE si fonda anche sulla necessità di **rivedere le priorità europee di investimento**, considerati gli obiettivi ambiziosi che l'Unione europea si è posta in termini di **digitalizzazione** e di **economia a zero emissioni nette** (solo quest'ultima richiede, nelle stime della Commissione europea, 1.500 miliardi di euro all'anno di investimenti) ma tenuto anche conto dei recenti **sviluppi geopolitici**, inclusa l'aggressione russa contro l'Ucraina, che impongono **maggiori investimenti per la difesa**, in linea con l'obiettivo della NATO di portare al 2% del PIL annuo le spese per la difesa.

### **I principali programmi di investimento pubblico dell'UE**

Come illustrato nei capitoli precedenti del presente dossier, i **PNRR** rappresentano al momento lo **strumento principale** mediante il quale gli Stati membri programmano **riforme e investimenti in favore della crescita**. Una cospicua parte degli investimenti dei piani finanzia le **transizioni verde e digitale** e il capitolo **REPowerEU**, aggiunto di recente ai piani, contiene investimenti mirati per ridurre la dipendenza europea dal gas russo.

Anche alcuni **importanti programmi** del Quadro finanziario pluriennale (**QFP**) dell'UE 2021-2027 sono finalizzati a **promuovere gli investimenti in settori strategici**. Tra questi in particolare:

- il **Fondo europeo per lo sviluppo regionale e il fondo di coesione**, che finanziano la coesione economica, sociale e territoriale delle regioni europee;
- **Orizzonte Europa**, il programma quadro dell'UE per finanziare la ricerca e l'innovazione;
- **InvestEU**, che, sulla base dell'esperienza del Fondo europeo per gli investimenti strategici, mira a mobilitare investimenti pubblici e privati attraverso una garanzia di bilancio dell'Unione che sostiene i progetti di investimento di partner finanziari quali il Gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI), le banche di promozione nazionali e gli istituti finanziari internazionali.

Un altro strumento importante è tuttora **in corso di definizione** a livello UE. Si tratta della nuova **piattaforma per le tecnologie strategiche per**

**l'Europa** (cd. **STEP** - v. *infra*) finalizzata a incoraggiare gli investimenti in tecnologie critiche.

### **La piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)**

La [proposta di regolamento](#) che istituisce la **piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)** è stata presentata dalla Commissione nell'ambito del progetto per la revisione intermedia del QFP 2021-2027.

La piattaforma è volta a **promuovere la competitività a lungo termine dell'UE in materia di tecnologie critiche**, nei settori della tecnologia estremamente avanzata e digitale, delle tecnologie pulite e delle biotecnologie.

La **Commissione** aveva proposto una dotazione di **10 miliardi** di euro a prezzi correnti, mentre il **Parlamento europeo** ([mandato negoziale](#)) aveva rilanciato a **13 miliardi**. Il negoziato in **Consiglio** ha però risentito dei più ampi problemi intervenuti sul negoziato di revisione generale del QFP. Il 10 gennaio 2024 il Consiglio ha approvato un [mandato negoziale parziale](#) (“parziale” in quanto “la posizione in merito a un ulteriore sostegno finanziario per la piattaforma STEP **“dipenderà dal risultato finale dei negoziati orizzontali sulla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2021-2027”**”).

Il **Governo italiano** considera STEP un banco di prova per l'istituzione di un vero e proprio "nuovo" **Fondo di Sovranità europeo** in materia, con risorse adeguate e capace di colmare il deficit di finanziamento degli investimenti strategici, anche infrastrutturali.

Sulla stessa linea del Governo, le **Commissioni riunite V** (Bilancio, tesoro e programmazione) e **XIV** (Politiche dell'Unione europea) della **Camera dei deputati** che il 6 dicembre 2023 hanno approvato un [documento finale](#) sui negoziati sulla revisione del QFP dell'UE 2021-2027. Per quanto riguarda nello specifico la proposta STEP, il documento tra l'altro “sostiene sia necessario **mantenere alta l'ambizione**, anche in termini di **risorse**, della nuova **piattaforma STEP**, che permetterà di investire sulle tecnologie più avanzate” e a questo scopo, “chiede di garantire stanziamenti aggiuntivi per specifici programmi dell'Unione europea, anche in combinazione con una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi europei, con particolare riguardo a quelli relativi ai PNRR e alle politiche di coesione”; anche grazie a tali misure, “chiede di garantire un **maggiore parità di condizioni nel mercato unico** tra paesi che hanno diversi spazi di bilancio, tenuto conto che la decisione di allentare le norme sugli aiuti di Stato ha avvantaggiato gli

Stati membri che dispongono di maggiori capacità fiscali per sostenere i propri settori produttivi”. Nell’ottica di promuovere l’autonomia strategica aperta e la competitività a lungo termine dell’Unione europea, assicurando nel contempo parità di condizioni, ribadisce inoltre la richiesta di “**creare rapidamente un vero e proprio Fondo di sovranità europeo**, con risorse comuni adeguate, di cui la piattaforma STEP costituirebbe un primo sviluppo, che possa colmare il *deficit* di finanziamento degli investimenti strategici, anche infrastrutturali, ed evitare nel contempo la frammentazione del mercato unico”.

È infine intervenuto sulla questione il **Consiglio europeo del 1° febbraio** che, nelle sue [conclusioni](#) sulla revisione del QFP 2021-2027, ha convenuto di assegnare **1,5 miliardi di euro** al **Fondo europeo per la difesa** nell'ambito dello strumento STEP.

Ha stabilito altresì che per le priorità STEP nell'ambito del periodo di programmazione 2021-2027 si applicheranno un **tasso di cofinanziamento del 100%** e un **prefinanziamento del 30%**. Inoltre, al fine di alleggerire la pressione amministrativa sugli Stati membri per consentire loro di effettuare una riprogrammazione verso gli obiettivi STEP e garantire una chiusura ordinata dei programmi, il termine per la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio e dei relativi documenti nel periodo di programmazione 2014-2020 dovrà essere prorogato di 12 mesi e alle spese dichiarate nel periodo contabile finale sarà applicato un tasso di cofinanziamento del 100%.

Sarà infine istituito un "**marchio di sovranità**", destinato ad aiutare i promotori di progetti ad attrarre investimenti pubblici e privati certificandone il contributo agli obiettivi STEP.

### **Le iniziative per promuovere l’autonomia strategica dell’industria europea e la riforma delle regole sugli aiuti di Stato**

Gli **obiettivi ambiziosi** che l’Unione si è posta ai fini delle **transizioni ecologica e digitale** hanno imposto, come riferito precedentemente, **massicci investimenti** in nuove tecnologie, acuendo peraltro la **dipendenza dell’Europa da materie prime** e componenti forniti da paesi terzi.

In ragione della pandemia, prima, e della guerra in Ucraina, poi, che hanno messo in evidenza i costi e rischi della dipendenza eccessiva dell’Europa da singoli paesi per gli approvvigionamenti energetici e di materie prime, delle eccessive distanze geografiche nelle filiere produttive, della scarsità di alcuni componenti strategici, nonché per rispondere all’*Inflation Reduction Act*

(IRA) degli Stati Uniti, che ha stanziato oltre 400 miliardi di dollari a sostegno del sistema industriale americano nei settori strategici delle energie rinnovabili e della transizione ambientale, l'Unione europea ha avviato l'elaborazione di una **strategia** volta ad **incrementare la competitività e autonomia strategica** dell'industria europea attraverso un rafforzamento della sua capacità produttiva.

Nell'ambito di tale strategia sono state presentate - e in diversi casi adottate - **importanti misure legislative** sulle **materie prime critiche** (per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE, anche rafforzando l'impegno internazionale, facilitandone l'estrazione, la trasformazione e il riciclaggio), sulla produzione di **semiconduttori** (per agevolare la creazione di una industria europea più forte), sull'**industria a zero emissioni nette** (per individuare gli obiettivi di capacità industriale a zero emissioni nette da raggiungere entro il 2030 per superare le dipendenze strategiche nell'ambito della transizione verde).

Il nuovo [Piano industriale per il green deal](#) ha annunciato l'esigenza di **promuovere gli ingenti finanziamenti pubblici e privati necessari per la decarbonizzazione**. Ciò anche attraverso l'**allentamento delle regole sugli aiuti di Stato** previste dal [Quadro temporaneo di crisi e transizione](#), volto a consentire agli Stati membri di avvalersi della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato per sostenere l'economia nel contesto della guerra della Russia contro l'Ucraina e per sostenere gli investimenti nelle energie rinnovabili e nella decarbonizzazione dell'industria.

In merito all'allentamento delle regole sugli aiuti di Stato **l'Italia** ha sempre sottolineato la necessità di **evitare** che tale misura **esalti le differenze competitive tra gli Stati membri e frammenti ulteriormente il mercato interno**.

In questa prospettiva le **Camere ed il Governo** hanno, per un verso, sottolineato l'esigenza di subordinare l'allentamento delle regole sugli aiuti ad una riforma della *governance* economica europea che garantisca, ai fini delle regole sull'indebitamento, un trattamento particolare alle spese per investimenti legati alla transizione ecologica e digitale. Per altro verso, hanno ribadito la proposta di accrescere il sostegno dei fondi europei per finanziare l'innovazione e la diffusione di tecnologie pulite, anche attraverso l'istituzione di un Fondo sovrano europeo per la politica industriale.

La Commissione europea sostiene tra l'altro che di gran lunga **la maggior parte degli investimenti** necessari per la transizione verso l'azzeramento

delle emissioni nette dovrà provenire da **finanziamenti privati** attraverso il mercato dei capitali. A tale scopo, ritiene essenziale poter contare essenziale poter contare sul buon funzionamento dei mercati dei capitali e sul quadro della finanza sostenibile.

Da ultimo, si ricorda che uno dei pilastri della strategia industriale europea è quello di perseguire, come detto, una **politica commerciale** improntata al concetto di "**autonomia strategica aperta**" ma tutelando al contempo **la parità di condizioni globali** (il cosiddetto "*level-playing field*"). A fronte infatti di tentativi di **concorrenza sleale** da parte di paesi terzi, caratterizzate da economie non di mercato, la Commissione europea indica che è pronta a **ricorrere agli strumenti di difesa commerciale**, sia a quelli classici (normativa anti-dumping e anti-sussidi) sia ai regolamenti più innovativi, quali il [regolamento sulle sovvenzioni estere concesse da paesi terzi](#), entrato in vigore il 12 gennaio 2023.

## SESSIONE PLENARIA - IL FUTURO DEL MERCATO UNICO E LA TASSAZIONE

### Tassazione <sup>14</sup>

#### *Competenza dell'Unione europea in campo fiscale*

In linea generale **la potestà impositiva rientra nelle competenze degli Stati membri**. Il potere di imporre, riscuotere o revocare imposte rappresenta anzi, tradizionalmente, **l'essenza della sovranità nazionale** e costituisce un aspetto fondamentale del rapporto che lega il cittadino allo Stato.

La **competenza dell'UE** è strettamente legata al corretto **funzionamento del mercato interno**. Tale circostanza appare evidente nel Titolo VII, capo 2, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), rubricato "Disposizioni fiscali" (articoli 110-113). Esso disciplina infatti, accanto al divieto di imposizioni discriminatorie rispetto a prodotti provenienti da altri Stati membri (articoli 110-112), la possibilità di adottare **disposizioni di armonizzazione delle legislazioni** "nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno e evitare le distorsioni di concorrenza" (articolo 113)<sup>15</sup>.

Nel corso degli anni si è, comunque, sviluppata una **politica fiscale dell'UE** <sup>16</sup>, articolata in due distinte componenti:

- 1) **l'imposizione diretta**, che grava su **persone, compagnie, entità** o sulla **proprietà**. Ferma restando la **competenza esclusiva degli Stati membri**, l'intervento dell'UE è limitato a **ravvicinare le legislazioni** degli Stati membri nella misura necessaria al miglioramento del funzionamento del mercato interno e alla soluzione di sfide comuni transnazionali quali l'evasione fiscale. In **assenza di una competenza normativa esplicita** in questo settore, l'intervento dell'Unione è fondato generalmente sull'articolo 115 del TFUE, che autorizza l'UE ad adottare direttive sul

---

<sup>14</sup> Nell'ottobre 2023 ha avuto luogo presso il Parlamento europeo un simposio sulla tassazione in ambito europeo. Per maggiori dettagli si rinvia alla documentazione predisposta congiuntamente dagli uffici di documentazione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati in quella occasione, [Dossier n. 50/DE](#), ottobre 2023.

<sup>15</sup> Si veda oltre per dettagli sulla procedura legislativa richiesta per l'adozione dei relativi atti.

<sup>16</sup> Per maggiori dettagli si rinvia alle seguenti Note tematiche sull'Unione europea, pubblicate dal Parlamento europeo: [Politica fiscale generale](#), aprile 2023; [Imposizione diretta: imposte sulle persone fisiche e sulle società](#), aprile 2023; [Imposte indirette](#), aprile 2023. SI veda anche il [sito Internet della Commissione europea](#)

ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che hanno **un'incidenza diretta sul mercato interno**;

- 2) **l'imposizione indiretta**, che grava sulle **transazioni** (ad esempio l'IVA e i diritti di accise). In quest'ambito l'UE coordina e armonizza la legislazione ed assicura che la concorrenza sul mercato interno non sia falsata da disparità di aliquote e da sistemi che conferiscano alle imprese di un paese un indebito vantaggio sui concorrenti di altri paesi.

Tra le principali **priorità della politica fiscale dell'UE** si citano l'eliminazione degli ostacoli fiscali all'attività economica transfrontaliera, la lotta contro la concorrenza fiscale dannosa, la promozione di una buona cooperazione tra le amministrazioni fiscali sulle questioni transfrontaliere. La **lotta contro l'evasione e l'elusione fiscali** è divenuta di recente una priorità strategica.

Importanti in questo senso sono la [direttiva 2016/1164/UE](#) (cosiddetta *Anti Tax Avoidance Directive* - ATAD) che, assieme alla [direttiva \(UE\) 2017/952](#) del Consiglio del 29 maggio 2017 (cd. ATAD 2), intende contrastare le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno. A questo fine stabilisce una serie di limiti alla pianificazione fiscale aggressiva, con particolare riferimento alle situazioni in cui i gruppi societari sfruttano le disparità esistenti fra i sistemi fiscali nazionali.

Nel maggio 2021 la CE ha avviato una **riflessione sul quadro fiscale dell'Unione** nella Comunicazione "[Tassazione delle imprese per il XXI secolo](#)"<sup>17</sup>. La stessa Commissione pubblica inoltre, su base annuale, una [Relazione sulla tassazione](#) in cui si valutano le **recenti tendenze dei sistemi fiscali** dell'UE e si analizza come potrebbero essere migliorate la politica fiscale, la sua attuazione e il rispetto della normativa. [L'edizione del 2023](#) di tale relazione è stata pubblicata nel mese di giugno.

### ***Processo decisionale***

I diversi articoli del [TFUE](#) utilizzati quale base giuridica per l'adozione di strumenti giuridici in materia di tassazione hanno in comune il necessario ricorso a una **procedura legislativa speciale**, in cui per l'adozione di atti

---

<sup>17</sup> Per maggiori dettagli, si rinvia alla [Nota UE n. 84](#), predisposta nella XVIII Legislatura dal Servizio studi del Senato della Repubblica, "Comunicazione della Commissione europea "Tassazione delle imprese per il XXI secolo", maggio2021.

legislativi il Consiglio dell'Unione europea deve esprimersi all'unanimità mentre al PE è lasciato un ruolo consultivo:

- 1) articolo 113 (armonizzazione delle legislazioni su imposte sulla cifra d'affari, imposte di consumo e altre **imposte indirette**): il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del PE e del Comitato economico e sociale. Questa possibilità è peraltro limitata alla “misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza”;
- 2) articolo 114, par 2: le misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative aventi per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del **mercato interno** in materia fiscale sono escluse dall'applicazione della procedura legislativa ordinaria;
- 3) articolo 115 (**imposte dirette**): per l'adozione di “**direttive** volte al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno”, il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione del PE e del Comitato economico e sociale.

Sarebbe possibile evitare il ricorso ad una procedura legislativa speciale mediante l'attivazione di una [clausola passerella](#). Infatti l'articolo 48, par. 7, c. 2, del [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE) prevede che il Consiglio europeo possa decidere che l'adozione di atti, normalmente sottoposti a procedura legislativa speciale, possa invece avere luogo tramite la procedura ordinaria. Sarebbe necessaria a tal fine una **delibera all'unanimità del Consiglio europeo** previa **approvazione del PE**, che si pronuncia a maggioranza dei propri componenti (articolo 48, par. 7, c. 4).

Ai sensi dell'articolo 48, par. 7, c. 3, le iniziative prese dal Consiglio europeo per attivare una clausola passerella devono essere trasmesse ai **Parlamenti nazionali**, i quali dispongono di un periodo di sei mesi per formalizzare la propria eventuale **opposizione**. Solo in assenza di opposizione la decisione è approvata.

In relazione a questioni fiscali è inoltre possibile instaurare **cooperazioni rafforzate** (articolo 20 del TUE e articoli da 326 a 334 TFUE).

La [cooperazione rafforzata](#) è una procedura che permette a un minimo di nove Stati membri di instaurare un'integrazione avanzata, o una cooperazione in un ambito specifico, all'interno dell'Unione europea qualora risulti evidente che l'UE nel suo insieme non sia in grado di conseguire gli obiettivi di tale cooperazione entro un termine ragionevole. La

relativa autorizzazione è concessa dal Consiglio in ultima istanza, su proposta della Commissione europea e previa approvazione da parte del PE. Si evidenzia che a tale possibilità si è fatto riferimento anche nella [prima edizione del Simposio](#).

Da alcuni anni è peraltro in corso un **dibattito sul superamento della regola dell'unanimità** per l'adozione di atti giuridici nel settore della tassazione. La stessa [Commissione europea](#) ha infatti espresso l'opinione che il mantenimento dell'unanimità per tutte le decisioni fiscali potrebbe rendere impossibile il raggiungimento del coordinamento necessario al mercato unico.

### ***Prospettive di evoluzione del sistema***

Nella citata Comunicazione "[Tassazione delle imprese per il XXI secolo](#)" la Commissione europea esprime l'esigenza di un **quadro fiscale "solido, efficiente ed equo"**, che soddisfi le esigenze di finanziamento pubblico sostenendo al contempo la ripresa post pandemica e la transizione ecologica e digitale. In particolare, si argomenta che l'agenda fiscale generale dell'UE dovrà basarsi su un *mix* equilibrato di entrate fiscali nel contesto di un regime incardinato su principi di **equità, efficienza e semplicità**. Al fine di realizzare tale visione, si individuano due **priorità**:

- 1) consentire una **crescita equa e sostenibile** sostenendo le politiche di più ampio respiro lanciate dall'UE ed agevolando la **duplice transizione, verde e digitale**;
- 2) garantire una **tassazione efficace, in termini di riscossione** - essenziale per finanziare servizi pubblici di qualità e presupposto per un'equa ripartizione del carico fiscale tra i contribuenti - ma anche di **composizione del sistema fiscale**. Si prevede che il futuro *mix* fiscale sarà influenzato da fenomeni quali il cambiamento climatico e la trasformazione digitale del mercato del lavoro e dovrà essere caratterizzato, tra l'altro, da: la riduzione del carico fiscale sul lavoro per sostenere l'occupazione; l'adozione di misure tese a limitare l'uso inefficiente delle aliquote IVA ridotte e delle esenzioni; il potenziamento di tasse comportamentali (sulle quali vedi *infra*); la tassazione equa e efficace dei redditi da capitale, privati e societari; l'adozione di misure di semplificazione; il possibile ricorso a imposte ricorrenti sui beni immobili.

I medesimi concetti vengono approfonditi ed aggiornati all'interno del [rapporto annuale sulla tassazione 2023](#), che individua tra l'altro i **principi**

che dovrebbero essere posti a fondamento dei sistemi fiscali al fine di stabilizzarne il gettito:

- 1) **equità**, anche in termini globali. Si argomenta infatti che il sistema internazionale di tassazione debba andare a beneficio sia dei paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo;
- 2) **efficienza e semplicità**, con la minimizzazione di costi amministrativi, l'automazione dei processi e la semplificazione delle procedure. Sarebbe così, tra l'altro, migliorata la trasparenza ed aumentata la percezione di equità. Si mette in luce per contro l'importanza di evitare lacune di sistema, tali da facilitare l'elusione fiscale o altre forme di non conformità;
- 3) **stabilità del gettito**. Tale esigenza è particolarmente rilevante a fronte dei significativi cambiamenti in atto, che potrebbero rendere necessario cercare nuove fonti di introito o adattare la progettazione dei sistemi fiscali. Identificare e affrontare strategicamente questi cambiamenti sarà fondamentale affinché i sistemi fiscali continuino a garantire la sostenibilità e la stabilità necessarie.

### ***Il caso dell'imposta sulle società***

L'evoluzione delle imposte sulla società è frutto di un **intervento sopranazionale** sulla materia, a seguito di un lungo dibattito e confronto derivante dalla **natura anacronistica dell'impostazione tradizionale del sistema internazionale di tassazione**.

L'Unione europea ha infatti aderito alla “**soluzione a due pilastri**” elaborata dal **processo quadro inclusivo dell'OCSE/Gruppo dei 20**, che mira ad affrontare i problemi legati alla tassazione dell'economia digitalizzata e globalizzata e a limitare la concorrenza fiscale dannosa<sup>18</sup>.

In estrema sintesi, lo **scopo del Primo Pilastro** è garantire una **più equa distribuzione degli utili e dei diritti di tassazione tra i paesi rispetto alle grandi multinazionali**. Il **secondo pilastro** stabilisce invece una limitazione, concordata multilateralmente, alla concorrenza fiscale, tassando le multinazionali fino all'**aliquota effettiva minima globale concordata del**

---

<sup>18</sup> Si veda anche la Nota breve del Servizio studi del Senato della Repubblica: L'accordo di massima in materia fiscale OCSE/G20, [n. 312](#), luglio 2021.

**15 per cento.** In questo modo, le giurisdizioni potranno proteggere la propria base imponibile e limitare eventuali trasferimenti significativi di utili.

Più in dettaglio, il **primo pilastro** propone la **riallocazione di una quota dei diritti fiscali derivanti dalle multinazionali** grandi e redditizie **verso giurisdizioni di mercato** allo scopo di garantire una più equa distribuzione degli utili e dei diritti di tassazione tra i paesi. Si tratta del **luogo di imposizione in cui è creato il valore e dove sono ubicati i clienti**, indipendentemente dalla presenza fisica nel paese. Sono in corso i lavori per la definizione di una **convenzione multilaterale**, non ancora aperta alle firme, il cui [testo](#) è stato divulgato dall'OCSE l'[11 ottobre 2023](#).

In questo contesto, ed in attesa della firma della Convenzione, il 22 dicembre 2021 la Commissione aveva proposto – all'interno del [pacchetto "la prossima generazione di risorse proprie dell'UE"](#) – una **risorsa propria** dell'Unione basata sulla quota degli utili residui delle multinazionali che saranno riassegnati agli Stati membri dell'UE in base all'accordo OCSE/G20 sulla riassegnazione dei diritti di imposizione ("Pillar One", [COM\(2021\) 570](#)). La proposta è [ancora pendente](#) anche in virtù della mancata firma della Convenzione internazionale sul primo pilastro. Per questo motivo nel giugno 2023 la Commissione stessa – con la volontà di ribadire il proprio impegno all'attuazione del primo pilastro anche in assenza della firma della sopra citata Convenzione – ha proposto l'istituzione di una **risorsa propria basata su dati statistici** (proposte [COM\(2023\) 331](#) e [COM\(2023\) 332](#)). Non si tratterebbe, argomenta la Commissione, di un'imposta sulle società e non aumenterebbe i costi di conformità per le imprese. Si tratterebbe invece di un **contributo nazionale calcolato sulla base di un indicatore armonizzato** che determina approssimativamente gli utili delle imprese: il **risultato lordo di gestione**. Le entrate previste ammonterebbero in media a circa 16 miliardi all'anno<sup>19</sup>.

Il **secondo pilastro** stabilisce una limitazione - concordata a livello multilaterale - alla concorrenza fiscale, tassando le multinazionali fino all'**aliquota fiscale effettiva minima globale concordata, pari al 15 per cento**. In questo modo, le giurisdizioni potranno proteggere la propria base imponibile e limitare eventuali trasferimenti significativi di utili.

Proprio in attuazione del secondo pilastro è stata approvata la [direttiva \(UE\) 2022/2523](#) del Consiglio, del 15 dicembre 2022, intesa a garantire nell'Unione un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese

---

<sup>19</sup> Si veda anche la Comunicazione "Un pacchetto adeguato per la prossima generazione di risorse proprie", [COM\(2023\) 330](#) del 20 giugno 2023.

e i gruppi nazionali su larga scala. La [direttiva pilastro 2](#) stabilisce norme che garantiscono un **livello minimo di tassazione pari al 15 per cento per le grandi imprese multinazionali e le grandi società nazionali**. Si applica ai gruppi di multinazionali e ai gruppi nazionali di grandi dimensioni che realizzano un fatturato annuo combinato di gruppo di almeno 750 milioni di euro sulla base del bilancio consolidato. Se una società opera in un paese con un'aliquota fiscale inferiore a quella minima stabilita dalla direttiva, gli Stati membri in cui ha sede potranno applicare un'**imposta integrativa** su una parte degli utili realizzati nei paesi a basso reddito. In aggiunta, consente anche agli Stati membri di introdurre un'**imposta integrativa nazionale qualificata** per riscuotere le entrate fiscali aggiuntive dovute dal gruppo multinazionale rispetto alle entità costitutive a bassa tassazione situate in il loro territorio.

Si segnala che il 12 settembre 2023 la Commissione europea ha presentato proposte – preannunciate nella già citata Comunicazione “Tassazione delle imprese per il XXI secolo” ([COM\(2021\) 251](#)) – per creare un **quadro per l'imposizione dei redditi delle imprese in Europa (BEFIT)**. Si tratta di tre proposte di direttiva del Consiglio su: un quadro per la tassazione dei redditi delle imprese in Europa ([COM\(2023\) 532](#)), uno specifico sistema fiscale per le micro, piccole e medie imprese ([COM\(2023\) 528](#)) e i prezzi di trasferimento (*transfer pricing*, [COM\(2023\) 529](#)).

Con specifico riferimento alla tassazione delle imprese multinazionali, le novità più rilevanti riguardano:

- 1) **regole comuni per calcolare la base imponibile a livello di entità**. Tutte le società appartenenti allo stesso gruppo calcoleranno la propria base imponibile in conformità con un insieme comune di rettifiche fiscali nei propri rendiconti contabili finanziari;
- 2) **aggregazione della base imponibile a livello di gruppo UE**. Le basi imponibili di tutti i membri del gruppo saranno aggregate in un'unica base imponibile. Ciò comporterà una riduzione delle perdite transfrontaliere in quanto le perdite verranno automaticamente compensate con i profitti transfrontalieri, nonché una maggiore certezza fiscale nel rispetto dei prezzi di trasferimento;
- 3) **ripartizione della base imponibile aggregata**. Utilizzando una formula di ripartizione transitoria, ciascun membro del gruppo BEFIT avrà una percentuale della base imponibile aggregata calcolata sulla base della media dei risultati imponibili dei tre anni fiscali precedenti.

Le nuove norme saranno obbligatorie per i gruppi che operano nell'UE con un **fatturato annuo combinato di almeno 750 milioni di euro** e in cui

l'entità controllante detiene, direttamente o indirettamente, almeno il 75% dei diritti di proprietà o dei diritti che danno diritto a un profitto. Per i gruppi con sede in paesi terzi, i membri del gruppo UE dovrebbero aver raccolto almeno 50 milioni di euro di entrate annuali combinate in almeno due degli ultimi quattro anni fiscali o almeno il 5% delle entrate totali del gruppo. Inoltre, le regole saranno facoltative per i **gruppi più piccoli**, che potranno scegliere di aderire purché redigano bilanci consolidati. La Commissione ritiene che questo campo di applicazione facoltativo potrebbe essere di particolare interesse per i gruppi di PMI che operano a livello transfrontaliero, che potrebbero avere meno risorse da dedicare alla conformità con molteplici, divergenti sistemi nazionali di imposta sulle società.

Tra le ulteriori, connesse iniziative presentate dalla Commissione si ricordano:

- 1) la proposta di direttiva del Consiglio relativa a un'**esenzione più rapida e sicura dalle ritenute alla fonte in eccesso** ([COM\(2023\) 324](#)), finalizzata a rendere più snelle le procedure di ritenuta d'acconto per stimolare gli investimenti transfrontalieri e contribuire a combattere gli abusi fiscali tramite il rilascio di un certificato digitale di residenza fiscale da parte degli Stati membri e la procedura di esenzione da qualsiasi ritenuta alla fonte in eccesso che può essere trattenuta da uno Stato membro sui dividendi derivanti da azioni o sugli interessi derivanti da obbligazioni negoziate in borsa, versati a titolari registrati che sono residenti a fini fiscali al di fuori di tale Stato membro;
- 2) un [pacchetto di iniziative](#) (cd. **IVA nell'era digitale**) che contiene un sistema di rendicontazione a livello dell'UE sulle transazioni intra-UE tra imprese, un quadro armonizzato per l'addebito dell'imposta sul valore aggiunto nel trasporto passeggeri e nelle piattaforme di alloggio a breve termine e misure che riducono i costi di conformità per le imprese che operano a livello transfrontaliero (compreso un ambito ampliato per gli sportelli unici).