



## Consiglio europeo Bruxelles, 17-18 ottobre 2019

*Il Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019 discuterà di:*

- *quadro finanziario pluriennale;*
- *prossimo ciclo istituzionale;*
- *cambiamenti climatici;*
- *altri temi tra i quali in particolare, l'allargamento e la Turchia.*

*Il Consiglio europeo dovrebbe, inoltre, discutere della Brexit.*

*Il presente dossier è stato realizzato sulla base del progetto di conclusioni del Consiglio europeo del 14 ottobre 2019.*

### QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

*Sulla base di un documento della Presidenza finlandese del Consiglio dell'UE, il Consiglio europeo dovrebbe procedere a uno scambio di opinioni su questioni chiave legate al prossimo Quadro finanziario pluriennale, quali la dotazione complessiva, le risorse da assegnare alle diverse politiche, le risorse proprie, nonché le condizionalità e gli incentivi. Alla luce di tale discussione, il Consiglio europeo dovrebbe invitare la Presidenza finlandese a presentare uno schema di negoziato completo di cifre prima del Consiglio europeo di dicembre 2019.*

Il **Consiglio europeo del 20 e 21 giugno 2019** aveva invitato la **Presidenza finlandese** ad elaborare un documento per lo scambio di opinioni. La Presidenza finlandese ha sottoposto un **questionario** a tutti gli Stati membri al fine di ricevere informazioni su alcuni temi del nuovo bilancio dell'Unione.

La Commissione europea invita i leader dell'UE ad **accelerare i negoziati** al fine di raggiungere un **accordo in Consiglio entro la fine dell'anno** per far partire i nuovi programmi all'inizio del 2021 e non in ritardo. Il **Governo italiano** ritiene prioritario garantire un risultato finale di qualità piuttosto che una tempistica serrata.

*Considerato lo stato attuale dei negoziati, che registra la mancanza di accordo tra gli Stati membri su diverse questioni rilevanti, compresa la dotazione finanziaria complessiva del nuovo bilancio dell'UE, appare **realisticamente improbabile** che si riesca a rispettare la tempistica indicata dalla Commissione europea. Più probabile, al contrario, che si riescano a chiudere i negoziati nel primo o addirittura nel secondo semestre del 2020 (sotto la Presidenza tedesca).*

### LE DIMENSIONI DEL BILANCIO

Il **2 maggio 2018** la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure nelle quali si delinea il prossimo **quadro finanziario pluriennale dell'UE** per il periodo **2021-2027**, predisposto per un'UE a **27 Stati membri**, in considerazione del recesso del **Regno Unito**.

Le proposte prevedono, tra l'altro, una **nuova ripartizione delle risorse**, una serie di innovazioni al fine di **accrescere la flessibilità** del QFP e prefigurano parziali **modifiche** per quanto concerne le **fonti** attraverso le

quali viene alimentato il **bilancio dell'UE**; inoltre, è fissata una **revisione intermedia del QFP entro la fine del 2023**, in analogia a quanto avvenuto nell'attuale ciclo di programmazione.

Il quadro delineato dal pacchetto sul QFP prevede, per i sette anni del ciclo di programmazione, stanziamenti pari a **1.135 miliardi di euro** a prezzi costanti in termini di **impegni (1.279 miliardi espressi in prezzi correnti**, tenendo conto di un tasso di inflazione fisso annuo del **2%**), pari all'**1,11%** del reddito nazionale lordo dell'UE-27 (**RNL**), che si traducono in **1.105 miliardi di euro** a prezzi costanti in termini di **pagamenti (1.246 miliardi a prezzi correnti)**, ovvero l'**1,08%** del RNL dell'UE-27.

Si registrerebbe pertanto un aumento di risorse rispetto all'attuale QFP 2014-2020 (**959,9 miliardi di euro di impegni e 908,4 miliardi di euro di pagamenti a prezzi costanti 2011 e 1082,5 miliardi di euro di impegni e 1023,9 miliardi di euro di pagamenti a prezzi correnti**), che richiederanno, anche in considerazione del recesso del Regno Unito, **maggiori sforzi agli Stati membri dell'UE-27**.

*L'uscita del Regno Unito dall'Unione comporterebbe un peggioramento dei saldi di molti contributori netti al bilancio dell'UE: la Germania passerebbe da 15,9 a 21,1 miliardi di euro annui, i Paesi Bassi da 2,7 a 3,4 miliardi, l'Austria da 1,2 a 1,8 miliardi, la Danimarca da 1,1 a 1,2 miliardi e l'Irlanda, in precedenza beneficiario netto per 0,1 miliardi annui, diventerebbe contributore netto per 0,8 miliardi. Al contrario, altri Paesi registrerebbero un miglioramento dei loro saldi: l'Italia vedrebbe ridursi il suo contributo netto di circa la metà, da 4,1 a 2,3 miliardi di euro l'anno (in primo luogo in ragione dell'aumento della quota parte sulle risorse della politica di coesione), la Francia da 7,6 a 5,4 miliardi, la Svezia da 2,2 a 2 miliardi. Infine, la Finlandia vedrebbe il suo contributo netto restare pressoché invariato (0,7 miliardi di euro l'anno).*

### *Negoziati in sede di Consiglio dell'UE*

Si registra una netta divisione fra **Stati membri che insistono per un bilancio sostenibile** (tra cui vi sarebbero Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Germania e Svezia, i cosiddetti Paesi “frugali”), che **non vada oltre l'1% dell'RNL dei 27** Stati membri e che finanzia le nuove priorità e i settori che possono supportare maggiormente la competitività europea tramite maggiori tagli alle politiche tradizionali, come PAC e coesione, e, dall'altro lato, **Stati membri** (tra cui vi sarebbero, in particolare, Estonia, Grecia, Francia, **Italia**, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Ungheria) che, invece, ritengono insufficiente il livello generale di ambizione espresso dalla Commissione europea e chiedono **risorse sufficienti per finanziare adeguatamente non solo le nuove priorità** (migrazioni, difesa, sicurezza) e i settori fondamentali per la competitività dell'UE (ricerca e innovazione, infrastrutture, spazio, digitale), ma **anche le politiche tradizionali** (politica agricola comune (PAC) e politica di coesione), mantenendo le dotazioni di queste ultime al livello dell'attuale QFP 2014-2020. In un'ottica di compromesso, la **Finlandia** è per ricondurre la dotazione complessiva del QFP 2021-2027 in una forbice compresa **tra l'1,03% e l'1,08%** del PIL europeo, corrispondenti a 1.050-1.100 miliardi di euro a prezzi costanti in termini di impegni.

### *La posizione dell'Italia*

*Per il **Governo italiano**, come affermato dal Ministro Amendola, il bilancio complessivo proposto dalla Commissione europea rappresenta il minimo accettabile per consentire il finanziamento sufficiente delle nuove priorità senza compromettere l'efficacia delle politiche tradizionali, ma vi sarebbe modo di reperire le risorse necessarie per un **bilancio maggiormente ambizioso senza pesare sui bilanci nazionali ovvero introducendo nuove risorse proprie** (Vedi infra).*

*Il **Governo italiano** ha, altresì, evidenziato l'importanza che il bilancio mantenga **ampi margini di flessibilità e disponibilità fuori bilancio**, in modo da poter reagire alle numerose occasioni di emergenze naturali e sociali. Inoltre, ritiene molto importante **mantenere la revisione intermedia del QFP**, la cui eliminazione lo priverebbe del più importante meccanismo di revisione.*

### *La posizione del Parlamento europeo*

Il **14 novembre 2018**, il Parlamento europeo ha approvato la "[Relazione interlocutoria](#) sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 – posizione del Parlamento in vista di un accordo", con la quale ha ribadito la propria posizione ufficiale secondo cui il livello del QFP 2021-2027 dovrebbe essere fissato a **1.324,1 miliardi di euro a prezzi 2018**, che rappresenterebbe l'**1,3% dell'RNL dell'UE-27**. Tale posizione è stata ribadita da ultimo il 10 ottobre 2019 nella "[Risoluzione](#) sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie: è il momento di rispondere alle attese dei cittadini”.

### **IL RIPARTO TRA LE DIVERSE POLITICHE**

Secondo la Commissione europea, la **principale sfida** per il futuro bilancio dell'UE sarà assicurare un **adeguato finanziamento** sia per le cosiddette **politiche tradizionali** dell'UE (politica di coesione e politica agricola comune, che assorbono circa il 70% dell'attuale QFP) che per una serie di **nuove priorità** che sono emerse negli ultimi anni e che necessitano per il futuro di **maggiori risorse**. La Commissione europea intende rispondere alla sfida in parte attraverso l'introduzione di **nuove fonti di finanziamento** per il bilancio UE (*Vedi infra*) e in parte mediante una **modernizzazione della spesa**.

La Commissione europea propone di **innalzare gli attuali livelli di finanziamento** in settori considerati **prioritari** e ad **alto valore aggiunto europeo** (ricerca, innovazione e agenda digitale, giovani, migrazione e gestione delle frontiere, **difesa e sicurezza interna**, azione esterna, **clima e ambiente** - il 25% del bilancio sarebbe destinato al raggiungimento degli obiettivi climatici rispetto al 20% del bilancio in corso) e, parallelamente, prefigura, a titolo compensativo, alcuni **risparmi**, soprattutto per quanto riguarda i **finanziamenti** complessivi a favore della **politica agricola comune (PAC)** e della **politica di coesione** che subirebbero una **riduzione** di risorse.

*In particolare, si segnala che la Commissione propone di destinare il 29,1% del bilancio complessivo per la politica di coesione, il 28,6% per la PAC, il 35,6% per altri programmi e il 6,7% per l'amministrazione, mentre la proposta di compromesso della Presidenza finlandese destinerebbe alla politica di coesione tra il 29,6% e il 29,8% delle risorse, alla PAC tra il 30,5% e il 30,9%, agli altri programmi tra il 32,8% e il 33% e all'amministrazione sempre il 6,7% delle risorse.*

### **TAGLI ALLE POLITICHE TRADIZIONALI**

#### *La nuova politica agricola comune*

In dettaglio, per la nuova PAC, la Commissione europea propone una **dotazione finanziaria** di circa **365 miliardi di euro**, a prezzi correnti. Secondo le stime della Commissione europea, la **PAC** subirebbe una **riduzione del 5%** a prezzi correnti rispetto al periodo 2014-2020, il che equivarrebbe a una riduzione di circa il **12% a prezzi costanti** del 2018 (secondo il Parlamento europeo il taglio sarebbe più consistente e ammonterebbe al **15%**). Inoltre, secondo la Commissione europea, l'**Italia** avrebbe una **dotazione complessiva** di circa **36,3 miliardi di euro a prezzi correnti** (24,9 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,5 miliardi per le misure di mercato e circa 8,9 miliardi per lo sviluppo rurale) e di circa **32,3 miliardi di euro a prezzi costanti** (oltre 22,1 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,2 miliardi per le misure di mercato e 7,9 miliardi per lo sviluppo rurale). Si tratta di una **riduzione di circa 4,7 miliardi di euro** rispetto agli **oltre 41 miliardi della PAC 2014-2020**, di cui 27 miliardi per i pagamenti diretti, 4 miliardi per le misure di mercato e 10,5 miliardi per lo sviluppo rurale. Secondo la proposta della Commissione europea, l'Italia sarebbe dunque il **quarto Paese beneficiario dei fondi PAC 2021-2027**, dopo **Francia** (62,3 miliardi a prezzi correnti; 55,3 miliardi a prezzi costanti), **Spagna** (43,7 miliardi; 38,9 miliardi) e **Germania** (40,9 miliardi; 36,4 miliardi).

*Il Governo italiano è contrario al meccanismo della convergenza esterna dei pagamenti diretti, cioè il progressivo riallineamento del valore dei pagamenti per ettaro verso la media UE.*

## *La nuova politica di coesione*

Per quanto riguarda la **politica di coesione**, invece, secondo le stime della Commissione europea, essa subirebbe una **riduzione del 6%** (secondo il Parlamento europeo i tagli sarebbero sottostimati e ammonterebbero nel complesso al **10%**). In particolare, nell'ottica di ampliare il novero delle regioni beneficiarie, verrebbe **innalzata la soglia** attualmente prevista per la categoria delle **regioni cosiddette in transizione**: la proposta prevede un rapporto RNL pari o superiore al 75% e inferiore al **100%** della media UE (attualmente la forbice è 75-90%).

*Nell'attuale programmazione per l'Italia le regioni **meno sviluppate** sono Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, mentre nella programmazione futura a queste **dovrebbero aggiungersi Sardegna e Molise**. Per quanto concerne le regioni italiane **in transizione**, nell'attuale programmazione sono Sardegna, Abruzzo e Molise, mentre nella **futura** dovrebbero essere **Abruzzo, Marche e Umbria** (quindi senza Sardegna e Molise). Infine, le regioni italiane **più sviluppate** nell'attuale programmazione sono Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio, mentre nella **futura programmazione** dovrebbero essere Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana e Lazio (quindi senza Marche e Umbria).*

Inoltre, al fine di ridurre le disparità e di contribuire al recupero delle regioni a basso reddito e a bassa crescita, **pur restando il PIL pro capite il criterio predominante per l'assegnazione dei fondi**, vengono presi in considerazione **nuovi criteri**, quali **disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, cambiamenti climatici e accoglienza e integrazione dei migranti**. In dettaglio, a prezzi correnti, la dotazione del **Fondo di coesione si ridurrebbe da 63 a 46 miliardi di euro** mentre quella del **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) passerebbe da 199 miliardi a 226 miliardi di euro**. Diversa, invece, è la situazione del **Fondo sociale europeo (FSE)**, poiché la Commissione europea intende istituire un nuovo **Fondo sociale europeo plus**, che riunirà in sé una serie di fondi e di programmi esistenti, con uno stanziamento di **101 miliardi di euro**. Per **l'Italia**, a prezzi correnti, secondo le stime della Commissione europea, sembrerebbe esserci un **aumento da 36 a 43 miliardi di euro circa** (38 miliardi di euro a prezzi costanti 2018) rispetto alla dotazione 2014-2020.

La Commissione europea propone, infine, di **mantenere la condizionalità macroeconomica**, che prevede il possibile **congelamento dei fondi strutturali per i Paesi che non rispettano i parametri macroeconomici dell'UE**.

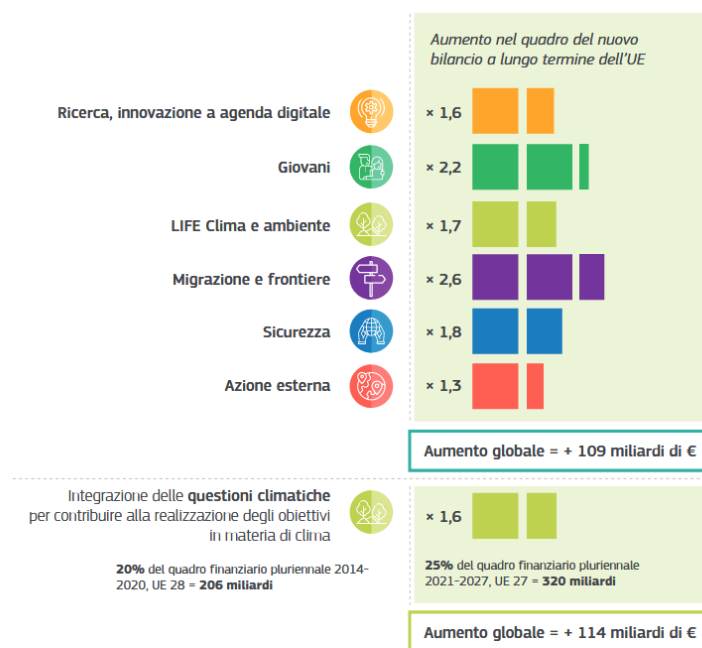
*Il Governo italiano manifesta **contrarietà sulla condizionalità macroeconomica** che rischierebbe di **colpire i soggetti più fragili con effetti pro-ciclici**. È in linea di principio a favore, invece, di meccanismi volti a promuovere la convergenza verso l'alto delle norme sociali o a contrastare la concorrenza fiscale sleale tra gli Stati membri.*

Un'altra condizionalità proposta dalla Commissione europea riguarda **il rafforzamento del legame tra i finanziamenti UE e lo Stato di diritto** (proposta di regolamento COM(2018)324), con l'adozione di una serie di sanzioni nei confronti degli Stati membri nei quali si siano riscontrate carenze generalizzate che incidano o rischino di incidere sul principio di sana gestione finanziaria o sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

*Si segnala che sulla proposta il servizio giuridico del Consiglio ha sollevato perplessità di ordine giuridico. Per il **Governo italiano**, il rafforzamento del rispetto dello Stato di diritto, sia all'interno che all'esterno dell'UE, è una priorità, ma la proposta della Commissione **non contribuirebbe allo scopo** e pertanto **andrebbe abbandonata**. In particolare, l'Italia non accetterebbe l'opzione alternativa attualmente sul tavolo, vale a dire un meccanismo di condizionalità "orizzontale", attivato da "malfunzionamenti generalizzati delle autorità degli Stati membri per quanto riguarda gli aspetti relativi al bilancio" poiché una simile disposizione si sovrapporrebbe alle numerose condizionalità e ai meccanismi di protezione del bilancio dell'UE già in atto nell'ambito di numerosi programmi di spesa dell'UE e non fornirebbe alcun valore aggiunto.*

### **SETTORI CHE BENEFICIANO DI UN INCREMENTO DI RISORSE**

La Commissione europea propone di **innalzare gli attuali livelli di finanziamento in settori considerati prioritari e ad alto valore aggiunto europeo**, indicati nel grafico seguente:



Nota: Rispetto al quadro finanziario pluriennale 2014-2020 dell'UE-27, compreso il Fondo europeo di sviluppo  
Fonte: Commissione europea

Inoltre, la Commissione europea propone due **nuovi strumenti di bilancio a sostegno della stabilità della zona euro**, e segnatamente:

1. un nuovo **programma di sostegno alle riforme** (proposta di regolamento [COM\(2018\)391](#)) che, con una dotazione complessiva di bilancio di **25 miliardi di euro**, fornirebbe sostegno finanziario e tecnico a tutti gli Stati membri per la realizzazione di riforme prioritarie, in particolare nel contesto del Semestre europeo. Come parte del programma di sostegno alle riforme, la Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento** concernente il quadro di *governance* di uno **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività dell'area euro** che fornirebbe agli Stati membri della zona euro un sostegno finanziario per riforme e gli investimenti che dovranno essere parte di pacchetti coerenti;
2. una **funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** (proposta di regolamento [COM\(2018\)387](#)) che contribuirà a mantenere i livelli d'investimento in caso di gravi *shock* asimmetrici. Inizialmente opererebbe attraverso prestiti "*back-to-back*" garantiti dal bilancio dell'UE con un massimale di **30 miliardi di euro**, cui si abbinerebbe un'assistenza finanziaria agli Stati membri a copertura dell'onere degli interessi.

*Si segnala che il Governo italiano aveva criticato le ridotte dotazioni prospettate per entrambe le proposte.*

### LE RISORSE PROPRIE DELL'UE

Secondo la Commissione europea, le nuove priorità strategiche che hanno implicazioni per il bilancio e l'uscita del Regno Unito dall'UE impongono di **esaminare e rivedere l'architettura del sistema delle risorse proprie**.

L'attuale sistema delle risorse proprie si fonda su **tre principali categorie di entrate**: le cosiddette **risorse proprie tradizionali** (soprattutto **dazi doganali**); la risorsa propria basata sull'**imposta sul valore aggiunto**; la risorsa propria basata sul **reddito nazionale lordo**.

La Commissione propone di **confermare le tre risorse proprie** ma modernizzandole nel senso di:

- mantenere inalterati i dazi doganali come risorse proprie tradizionali dell'UE, ma **riducendo del 10% la percentuale che gli Stati membri trattengono come spese di riscossione**;

- **mantenere la risorsa propria basata sul RNL**, con la funzione di risorsa riequilibrante;
- semplificare drasticamente la risorsa propria basata sull'IVA.

Viene, altresì, proposta l'istituzione di **tre nuove risorse proprie**, vale a dire:

- il 20% delle entrate provenienti dal **sistema di scambio delle quote di emissioni** (con un introito medio annuo calcolato tra 1,2 e 3 miliardi di euro, a seconda del prezzo di mercato delle quote);
- un'aliquota di prelievo del 3% applicata alla nuova **tassa imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)**, che secondo le stime della Commissione potrebbe garantire un introito medio annuo di circa 12 miliardi;
- un contributo nazionale calcolato in base alla **quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica** di ciascuno Stato membro (0,80 euro al chilogrammo), per un importo stimato di circa 7 miliardi annui.

Nel complesso, in base alle valutazioni della Commissione, **le nuove risorse proprie dovrebbero rappresentare il 12% circa del bilancio totale dell'UE** e potrebbero apportare fino a 22 miliardi di euro all'anno per il finanziamento delle nuove priorità.

Anche alla luce dell'uscita del Regno Unito dall'UE la Commissione propone infine di **eliminare progressivamente, nell'arco di cinque anni, tutte le attuali correzioni** relative alle aliquote ridotte di prelievo della risorsa propria basata sull'IVA e le riduzioni forfettarie dei contributi basati sul RNL, di cui beneficiano alcuni Stati membri (oltre al Regno Unito stesso, Germania, Paesi Bassi e Svezia per la risorsa IVA e Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Austria per quanto concerne la risorsa basata sul RNL).

Le modifiche introdotte dovrebbero ridurre la quota della risorsa basata sul RNL rispetto alle entrate totali, portandola all'interno di una forbice compresa tra il 50 e il 60%.

### *Negoziati in sede di Consiglio*

La **maggior parte dei Paesi membri**, con l'eccezione di **Italia**, Francia, Portogallo e Grecia, sembrerebbe **scettica** sull'introduzione di **nuove risorse proprie diverse da quelle proposte** dalla Commissione europea, come la tassa sulle transazioni finanziarie (FTT) e la *web tax* diretta a colpire i profitti delle grandi compagnie del *web* o alcune ipotizzate più di recente, come l'imposta legata al mercato unico (Single Market Levy) o la proposta di dazi legati alle emissioni di CO2 (Border Carbon Adjustments BCAs). Vi sono divergenze concernenti anche la tempistica della cessazione delle **correzioni legate al rebate britannico**.

*Come affermato dal Ministro Amendola, il **Governo italiano** ritiene essenziale il mantenimento della risorsa IVA e si è espresso a favore di nuove risorse proprie che possano contribuire non solo ad allentare la dipendenza del QFP dai contributi degli Stati membri, ma che contribuiscano a promuovere le priorità politiche dell'Unione, quali il miglior funzionamento del mercato interno e la progressiva armonizzazione del quadro fiscale in chiave anti-elusione e anti-dumping. In particolare, si fa riferimento alla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB), alla FTT e alla web tax che non consisterebbero in meri trasferimenti di risorse dai bilanci nazionali ma, al contrario, permetterebbero di reperire risorse da quei soggetti (come le grandi imprese multinazionali) che finora hanno tratto vantaggio dal mercato unico senza partecipare o partecipando poco ai relativi costi.*

*Inoltre, il Governo italiano ha ribadito l'esigenza di **mettere fine alle correzioni legate al rebate britannico**.*

*Il Consiglio europeo dovrebbe procedere a uno scambio di opinioni con Ursula von der Leyen, presidente eletta della Commissione europea, sulle priorità dell'UE per il prossimo quinquennio, stabilite nell'agenda strategica. Dovrebbe altresì prendere atto della relazione presentata dal primo ministro finlandese sul seguito dato all'agenda strategica in sede di Consiglio.*

*Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre adottare la decisione relativa alla nomina di Christine Lagarde a presidente della Banca centrale europea.*

### L'AGENDA STRATEGICA

L'Agenda strategica è utilizzata per pianificare il lavoro del Consiglio europeo e come base dei programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE.

La [Nuova Agenda strategica dell'UE 2019-2024](#), approvata dal Consiglio europeo del 20 e 21 giugno 2019 indica le **priorità dell'UE declinate in quattro tematiche principali**:

#### *Proteggere i cittadini e le libertà*

- difendere i **diritti e le libertà fondamentali** dei cittadini e lo **Stato di diritto**, che deve essere pienamente rispettato da tutti gli Stati membri e dall'UE;
- assicurare un **controllo efficace** delle **frontiere esterne** quale condizione per garantire sicurezza, mantenere l'ordine pubblico e mantenere un buon funzionamento delle politiche dell'UE;
- sviluppare una **politica migratoria globale pienamente funzionante**, approfondendo la **cooperazione con i paesi di origine e di transito** per contrastare la migrazione illegale e la tratta di esseri umani e per garantire rimpatri effettivi. Per quanto riguarda la dimensione interna, occorre raggiungere un accordo su una politica efficace in materia di migrazione e asilo, trovando un **consenso sul regolamento Dublino** per riformarlo sulla base di un **equilibrio tra responsabilità e solidarietà**, tenendo conto delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso;
- garantire il **buon funzionamento di Schengen**;
- intensificare la **lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera**;
- aumentare la **resilienza dell'UE** rispetto alle **catastrofi naturali e provocate dall'uomo**;
- **proteggere l'Unione dalle attività informatiche dolose**, dalle **minacce ibride e dalla disinformazione** provenienti da attori statali e non statali ostili.

#### *Sviluppare una base economica forte e vivace*

- rinnovare le basi di una **crescita sostenibile e inclusiva a lungo termine** e **rafforzare la coesione** nell'UE, realizzando una **convergenza verso l'alto** delle economie e affrontando le **sfide demografiche**;
- approfondire l'**Unione economica e monetaria**, completando l'Unione bancaria e l'Unione dei mercati dei capitali e rafforzando il ruolo internazionale dell'euro;
- approfondire e rafforzare il **mercato unico** e le sue quattro libertà, sviluppare una **politica industriale più assertiva, globale e coordinata**, garantire una **fiscalità equa ed efficace**;
- garantire la **sovranità digitale dell'Europa**, concentrandosi su tutti gli aspetti della rivoluzione digitale e dell'intelligenza artificiale: infrastrutture, connettività, servizi, dati, regolamentazione e investimenti;
- intensificare gli **investimenti nelle competenze e nell'istruzione delle persone** e promuovere l'**imprenditorialità, l'innovazione e la ricerca** in Europa;
- incoraggiare e **sostenere gli investimenti pubblici e privati**, anche nelle **infrastrutture**, così da finanziare la crescita dell'**economia** e delle **imprese, PMI** comprese;
- assicurare una **concorrenza leale nell'UE e a livello mondiale**, promuovere l'accesso al mercato, combattere le pratiche sleali, le misure extraterritoriali e i rischi per la sicurezza provenienti da paesi terzi e rendere sicure le nostre catene di approvvigionamento strategiche;

### *Costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero*

- intensificare le azioni dell'UE per gestire la **minaccia dei cambiamenti climatici**, secondo modalità che tengano conto delle situazioni nazionali e che siano eque dal punto di vista sociale;
- assicurare all'UE il ruolo di **leader globale in un'economia verde** e rendere le sue politiche pienamente coerenti con l'accordo di Parigi;
- promuovere una **mobilizzazione di investimenti privati e pubblici e un'efficace economia circolare**, nonché un **mercato europeo dell'energia integrato**, interconnesso e ben funzionante, rispettando appieno il diritto degli Stati membri di decidere in merito ai rispettivi mix energetici;
- accelerare la **transizione verso le energie rinnovabili**, potenziare l'**efficienza energetica**, ridurre la dipendenza dalle fonti esterne, diversificare le fonti di approvvigionamento e investire in soluzioni per la mobilità del futuro;
- migliorare l'**ambiente delle città e campagne** nonché la **qualità dell'aria e dell'acqua**, promuovere l'**agricoltura sostenibile**, lottare contro la perdita di **biodiversità** e **preservare i sistemi ambientali**, oceani compresi;
- **attuare il pilastro europeo dei diritti sociali** a livello dell'UE e degli Stati membri nel debito rispetto delle rispettive competenze e garantire la **parità tra donne e uomini**, nonché diritti e pari opportunità per tutti;
- garantire una **protezione sociale adeguata**, **mercati del lavoro inclusivi** e la promozione della coesione, come pure un livello **elevato di tutela dei consumatori** e delle **norme alimentari** e un buon accesso all'**assistenza sanitaria**;
- investire nella **cultura e nel patrimonio culturale**, al centro dell'identità europea.

### *Promuovere gli interessi e i valori dell'Europa nel mondo*

- **rafforzare le capacità di agire dell'UE in modo autonomo** per tutelare i propri interessi e valori;
- **promuovere il multilateralismo e l'ordine internazionale basato su regole**;
- sostenere la **lotta contro i cambiamenti climatici**, la promozione dello **sviluppo sostenibile** e l'attuazione dell'**Agenda 2030**;
- sostenere la **prospettiva europea degli Stati europei** che sono in **grado e desiderosi di aderire all'UE**; perseguire una **politica di vicinato** ambiziosa; sviluppare un **partenariato di ampio respiro con l'Africa**; adoperarsi con i partner globali per la **pace e la stabilità a livello mondiale**; promuovere la **democrazia e i diritti umani**; promuovere una **maggiore unità dell'UE nelle sue posizioni**, esercitare la influenza in modo più determinato, stanziando **maggiori risorse**, facendo un uso migliore di quelle già disponibili, e attribuendo una **priorità più chiara agli interessi economici, politici e di sicurezza europei**;
- promuovere una **politica commerciale ambiziosa**, che assicuri una concorrenza leale e reciprocità, sia a livello multilaterale nell'ambito di un'OMC riformata, sia nelle relazioni bilaterali tra l'UE e i suoi partner;
- far diventare la **PESC e la PSDC più reattive** e meglio **collegate agli altri aspetti delle relazioni esterne** e assumere **maggior responsabilità per la sicurezza e difesa dell'UE**, in particolare incrementando gli **investimenti nel settore della difesa**, sviluppando **capacità e prontezza operativa e collaborando con la NATO**;
- promuovere le **relazioni con i partner strategici**, compresi i partner transatlantici, e con le potenze emergenti, moltiplicando le sinergie tra l'UE e i livelli bilaterali e presentando l'UE come un fronte unito nelle discussioni con le altre potenze mondiali.

L'Agenda strategica indica, altresì, che per la realizzazione delle sopracitate priorità l'UE deve **affrontare le sfide interne ed esterne in modo integrato** e che le **istituzioni dell'UE devono concentrarsi** su ciò che realmente conta, in linea con i principi di **sussidiarietà e proporzionalità**, lasciando agli attori economici e sociali il margine di manovra necessario affinché possano creare e innovare e promuovendo il dialogo con i cittadini, la società civile e le parti sociali, e gli attori regionali e locali.



## IL DOCUMENTO PROGRAMMATICO VON DER LEYEN

Nel suo documento programmatico "Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa", nonché nel discorso tenuto nel giorno della sua elezione davanti al Parlamento europeo, la Presidente eletta von der Leyen ha tracciato un quadro ampio e articolato delle priorità e delle iniziative che intende porre in essere per rendere l'UE all'altezza delle aspettative dei suoi cittadini.

### *Un'Europa a impatto climatico zero*

Ha sottolineato preliminarmente come la sfida più pressante che l'Unione dovrà affrontare nel nuovo decennio è la **salute del pianeta**. L'obiettivo da perseguire è quello di un'Europa che diventi il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050. Per realizzarlo sono necessari:

- un approccio in due fasi per **ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 50%, se non del 55%, entro il 2030**, guidando al contempo negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021;
- la presentazione di un **"Green Deal" per l'Europa** entro i primi 100 giorni di mandato: una vera e propria "legge europea" sul clima, che tradurrà l'obiettivo del 2050 in disposizioni giuridicamente vincolanti;
- un rafforzamento degli investimenti nel settore ambientale, da realizzarsi attraverso il lancio di un **piano di investimenti per un'Europa sostenibile** e la trasformazione di una parte della BEI in una banca climatica europea;
- una **revisione del sistema di scambio di quote di emissioni**, che preveda, tra l'altro, il pieno coinvolgimento del settore dei trasporti marittimi;
- l'introduzione di un'**imposta sul carbonio alle frontiere**, al fine di evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e garantire che le imprese europee possano competere in condizioni di parità;
- la garanzia di una transizione verso un'economia a impatto climatico zero equa per tutti, tramite la creazione di un **Fondo di transizione** aggiuntivo rispetto ai fondi di coesione.

### *Preservare l'ambiente naturale dell'Europa*

Sottolineato come i cambiamenti climatici, la biodiversità, la sicurezza alimentare, la deforestazione e il degrado del suolo siano fenomeni strettamente legati uno all'altro, la nuova Commissione intende promuovere un modo diverso di produrre, consumare e commerciare.

Andranno in primo luogo fissate nuove norme per proteggere la biodiversità, che si applichino a tutti i settori, dal commercio all'industria, all'agricoltura e alla politica economica. Pertanto, nel quadro del Green Deal, verrà presentata una **strategia per la biodiversità per il 2030**, che subentri alla precedente [strategia](#), risalente al dicembre 2011. Inoltre, la Presidente eletta ha annunciato il proprio impegno affinché, in occasione della Conferenza delle parti sulla diversità biologica del 2020, l'Europa si erga a leader mondiale, come già accaduto nel 2015 per la Conferenza di Parigi sul clima.

Tra gli altri ambiti nei quali la nuova Commissione dovrebbe intervenire, particolare risalto assumono la sicurezza alimentare, tramite una nuova **"Strategia dai campi alla tavola" per gli alimenti sostenibili**, che coinvolga l'intera catena del valore; la tutela e l'investimento nel futuro delle zone rurali, nelle quali a tutt'oggi vive il 50% degli europei; la protezione della salute dei cittadini dal degrado ambientale e dall'inquinamento attraverso una **strategia trasversale che abbraccerà la qualità dell'aria e dell'acqua**, le sostanze chimiche pericolose, le emissioni industriali, i pesticidi e gli interferenti endocrini.

Per la realizzazione di obiettivi di tale portata, ha sottolineato la Presidente eletta von der Leyen, è necessaria un'economia resa più forte, tramite:

- un **rafforzamento delle piccole e medie imprese** in quanto colonne portanti delle economie UE, portando a pieno compimento l'Unione dei mercati di capitali;

- interventi e azioni che consentano di avvalersi di tutta la flessibilità consentita dalle regole del **Patto di stabilità e crescita** (PSC), per gli investimenti e le riforme necessari al rafforzamento delle economie;
- un riorientamento complessivo del **Semestre europeo** per far sì che le economie UE mantengano la rotta verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile, conciliando dunque il mercato con la dimensione sociale;
- l'impegno per un'**imposizione fiscale equa**, sia che si tratti dell'industria dei settori tradizionali che di imprese digitali.

### *Sostegno alle piccole imprese*

Le PMI rappresentano il 99% di tutte le imprese nell'UE e l'85% dei nuovi posti di lavoro creati negli ultimi cinque anni. Mancano spesso tuttavia al loro interno innovatori giovani e dinamici in grado di sviluppare tecnologie di punta "come hanno fatto, solo dieci anni fa, i giganti tecnologici della generazione attuale".

Per facilitare la saldatura tra piccola impresa e innovazione, la nuova Commissione intende presentare una **strategia specifica per le PMI** così che possano prosperare attraverso la riduzione degli oneri burocratici e il miglioramento dell'accesso al mercato.

Perché ciò accada è necessario procedere rapidamente al completamento dell'**Unione dei mercati dei capitali** (previsto in origine entro il 2019), nel rispetto dei suoi principali obiettivi, che consistono, tra l'altro, nel fornire nuove fonti di finanziamento alle imprese.

La nuova Commissione intende altresì istituire un **fondo pubblico-privato specializzato nelle offerte pubbliche iniziali delle PMI**, con un investimento iniziale dell'UE cui potrebbero affiancarsi investimenti privati.

### *Approfondimento dell'Unione economica e monetaria*

Tra le misure volte all'approfondimento dell'UEM, annunciate negli Orientamenti 2019-2024 e solo in parte riprese nel discorso della Presidente eletta al Parlamento europeo, particolare rilievo assumono:

- l'impegno per la creazione di uno **strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** (già oggetto di una proposta legislativa inclusa all'interno del "pacchetto" sul nuovo Quadro finanziario pluriennale), che sostenga le riforme e gli investimenti propizi alla crescita negli Stati membri, e per un aumento del sostegno ai Paesi che non fanno parte della zona euro ma che si preparano ad aderirvi;
- il pieno sfruttamento della **flessibilità consentita, a regole invariate, dal Patto di stabilità e crescita**, così da adottare nella zona euro un orientamento di bilancio più favorevole alla crescita, preservando al contempo la responsabilità di bilancio;
- la volontà di procedere a un rapido **completamento dell'Unione bancaria**, che deve necessariamente comprendere un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, l'implementazione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi e l'adozione di misure volte a creare un quadro solido sulla risoluzione bancaria e sull'insolvenza;
- un rafforzamento ulteriore del **ruolo internazionale dell'euro**, compresa la sua rappresentanza esterna;
- l'**adattamento del Semestre europeo** per farne uno strumento che integri gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, con particolare riguardo alla piena conciliazione tra economia di mercato e dimensione sociale;
- il rafforzamento del **ruolo del Parlamento europeo all'interno della governance economica** dell'UE.

### *Equità fiscale*

Tenuto conto che "uno dei principi fondamentali della nostra economia sociale di mercato è che ciascuno paghi quello che gli spetta", la nuova Commissione intende procedere urgentemente a una

**riforma dei regimi europei e internazionali di imposta sulle società**, che assicuri la piena equità fiscale sia per le imprese tradizionali che per quelle digitali.

La Presidente eletta intende pertanto:

- **rendere prioritaria la tassazione delle grandi imprese tecnologiche**. In tale ambito, nel caso in cui le discussioni per trovare una soluzione internazionale, attualmente in corso presso l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), non dovessero concludersi positivamente entro la fine del 2020, "l'UE dovrà agire da sola";
- appoggiare con forza il progetto del Parlamento europeo per una **base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società**, che metterebbe a disposizione delle imprese un codice unico per calcolare la base imponibile ai fini dell'imposta sulle società nell'UE;
- intensificare la **lotta contro la frode fiscale** e rafforzare l'azione contro i regimi fiscali dannosi nei paesi terzi.

### *Sfruttare il pieno potenziale dell'Europa*

La Presidente eletta della Commissione europea ha evidenziato l'importanza di realizzare un'**Unione più giusta ed egualitaria**, anche attraverso un piano d'azione per la completa attuazione del **Pilastro europeo dei diritti sociali**. In particolare, ha sostenuto che intende impegnarsi per:

- l'elaborazione di un **quadro generale europeo per un salario minimo**;
- la creazione di un **regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione**;
- più uguaglianza ed equità per i **giovani**, in particolare mediante il **contrasto alla disoccupazione giovanile**, il potenziamento di **Garanzia per i giovani** e un bilancio triplicato per il programma **Erasmus+ 2021-2027**;
- l'istituzione una **Garanzia per l'infanzia**;
- la piena **uguaglianza di genere** all'interno del **futuro Collegio dei Commissari**;
- **combattere la violenza contro le donne**, anche attraverso l'**adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul** e l'**aggiunta della violenza contro le donne nell'elenco dei reati dell'UE definiti nel trattato**.

### *Difendere i valori europei*

La Presidente eletta della Commissione europea ha qualificato lo **Stato di diritto** come lo strumento migliore per difendere le libertà ottenute dagli europei e proteggere i più vulnerabili dell'UE, sottolineando l'impossibilità di accettare compromessi circa il rispetto di tale principio. In tale ambito ha pertanto annunciato l'impegno a fare in modo che siano utilizzati tutti gli **strumenti esistenti** previsti a livello europeo per la protezione dello Stato di diritto, dichiarandosi altresì a favore di un **nuovo meccanismo** (in **aggiunta** a quelli già in vigore) che ne garantisca la tutela.

### *Migrazione*

Le priorità indicate dalla Presidente eletta della Commissione europea riguardano la **riduzione della migrazione irregolare**, il **contrasto al traffico** di esseri umani, la salvaguardia del **diritto d'asilo** e il miglioramento delle **condizioni dei rifugiati**, ad esempio, istituendo **corridoi umanitari** in stretta collaborazione con l'UNHCR.

Anche in relazione all'obiettivo di ripristinare uno spazio Schengen di libera circolazione pienamente funzionante, è stata preannunciata la proposta di un **nuovo patto su migrazione e asilo**, che comprenda la riapertura delle discussioni sulla  **riforma del sistema di Dublino**.

La Presidente eletta ha sottolineato, in proposito, anche la centralità del processo di rafforzamento dell'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)**, proponendo che la costituzione del **corpo di 10.000 guardie** di frontiera avvenga non nel 2027, come previsto dalla

proposta di regolamento in materia attualmente in discussione in sede di Consiglio dell'UE, ma **anticipatamente e comunque almeno entro il 2024**.

La Presidente eletta ha, inoltre, ritenuto necessario l'aggiornamento del **sistema europeo comune di asilo**, considerato che l'obiettivo di frontiere esterne stabili può essere raggiunto solo se gli Stati membri che subiscono la maggiore pressione a causa della loro posizione geografica ricevono tutto l'aiuto necessario; in tale contesto ha, altresì, sottolineato il bisogno di solidarietà e di aiuto reciproco da parte di tutti, nonché la necessità di trovare un nuovo modo per **condividere gli oneri**.

La Presidente eletta ha, infine, richiamato la necessità di offrire ai **Paesi di origine** e di transito una **cooperazione** equa, nell'interesse di entrambe le parti, indicando come la **diplomazia**, lo **sviluppo economico**, gli **investimenti**, la **stabilità** e la **sicurezza** quali dimensioni necessarie affinché le persone abbiano delle prospettive.

### *Una UE leader responsabile sulla scena mondiale*

Per quanto riguarda il ruolo dell'UE sulla scena mondiale, la Presidente eletta von der Leyen ha indicato le seguenti priorità:

- l'Europa deve parlare con voce più forte e più unita sulla scena mondiale ed agire rapidamente. A tal fine occorre **adottare decisioni di politica estera a maggioranza qualificata**;
- pur restando la **NATO la pietra angolare della difesa collettiva europea** occorre **perseguire gli sforzi per realizzare una Unione europea della sicurezza e della difesa** come parte integrante della sicurezza globale.
- per quanto riguarda la **Brexit**, è prioritario **tutelare i diritti dei cittadini e mantenere la pace e la stabilità in Irlanda**, dichiarandosi pronta ad appoggiare **un'ulteriore proroga della data di recesso**, se fosse necessario più tempo per un **valido motivo**.

### *Un nuovo slancio per la democrazia europea*

In merito a restituire slancio per la democrazia europea, la Presidente eletta von der Leyen ha indicato le seguenti priorità:

- promuovere **un ruolo attivo e determinante dei cittadini europei nella costruzione del futuro dell'Unione**, anche attraverso la possibilità di essere ascoltati nell'ambito di una **conferenza sul futuro dell'Europa**, da avviare nel 2020 per una durata di due anni;
- promuovere, in cooperazione con il Parlamento europeo, un miglioramento del **sistema degli Spitzenkandidaten**, che deve essere reso più visibile agli elettori, affrontando la questione delle liste transnazionali per le elezioni europee quale strumento complementare della democrazia europea;
- si è espressa a **favore di un diritto d'iniziativa per il Parlamento europeo, indicando che quando questo** deliberando a maggioranza dei suoi membri, adotterà risoluzioni che chiedono alla Commissione di presentare proposte legislative, la Commissione si impegnerà a rispondere con un atto legislativo nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

### *Nomina di Christine Lagarde a Presidente della Banca Centrale europea*

La carica di Presidente della BCE è ricoperta da Mario Draghi **fino al 31 ottobre 2019**.

Il Presidente della Banca centrale europea è **nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata rafforzata**, su **raccomandazione del Consiglio** e previa **consultazione del Parlamento europeo** e del **Consiglio direttivo della BCE**.

Il Parlamento europeo si è espresso a favore della candidatura di Christine Lagarde il 17 settembre 2019, con 394 voti a favore, 206 contrari e 49 astenuti.

Il mandato del Presidente **della Banca Centrale europea** ha una **durata di 8 anni e non è rinnovabile**.

## CAMBIAMENTO CLIMATICO

*In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe compiacersi dei risultati, in termini di ambizione, azione e solidarietà, del Vertice sull'azione per il clima svoltosi a New York il 23 settembre 2019. Dovrebbe inoltre sottolineare la necessità di intensificare l'ambizione collettiva a fronte della minaccia esistenziale posta dalla crisi climatica e ribadire l'intenzione dell'Ue di continuare a svolgere un ruolo guida nella transizione verde socialmente equa nel quadro dell'attuazione dell'Accordo di Parigi, in linea con le conclusioni del giugno 2019. In tale contesto, il Consiglio europeo attenderebbe con interesse la presentazione, da parte della Commissione europea, di una proposta relativa ad un fondo per la transizione equa. Dovrebbe poi esprimere il proprio sostegno alle priorità della COP25, incluso il tema del legame tra gli oceani e il clima. Infine, stando sempre al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo annuncerebbe la messa a punto, entro il mese di dicembre, dei suoi orientamenti sulla strategia a lungo termine dell'Ue in materia di cambiamenti climatici in vista dell'adozione della stessa e della sua presentazione all'UNFCCC agli inizi del 2020.*

### IL VERTICE SULL'AZIONE PER IL CLIMA DI NEW YORK

Il 23 settembre 2019 si è tenuto a New York il [vertice sull'azione per il clima](#), promosso dal Segretario Generale dell'ONU Antonio Gutierrez. Il vertice mirava ad accrescere il livello di ambizione globale nelle politiche volte a contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici. Partendo dal rapporto pubblicato dal Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici (IPCC) nell'ottobre 2018, l'incontro di New York è stata l'occasione per presentare piani e iniziative concreti volti a rafforzare l'impegno collettivo verso la realizzazione degli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi (vd *infra*) e verso l'azzeramento delle emissioni di gas a effetto serra entro la metà del secolo.

In particolare, i governi sono stati chiamati a dimostrare il loro impegno a rafforzare contributi nazionali volontari (INDC) entro il 2020, al fine di rispettare l'obiettivo di riduzione delle emissioni del 45% entro il 2030 e di azzeramento netto delle stesse entro il 2050.

Gli INDC, ovvero i contributi volontari degli Stati in termini di riduzione delle emissioni nazionali climalteranti e di adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici, rappresentano uno dei punti centrali dell'Accordo di Parigi sul clima e sono fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine ivi previsti. Sono stati presentati al momento dell'adesione all'Accordo, e devono essere rinnovati ogni 5 anni sulla base di un meccanismo di revisione degli impegni assunti.

Tra i risultati raggiunti a New York si segnalano: l'adesione di 66 Paesi all'obiettivo zero emissioni entro il 2050; l'annuncio dell'Ue di dedicare almeno il 25% del prossimo bilancio alle attività legate al clima; l'intenzione dichiarata della Russia di attuare l'Accordo di Parigi ed elaborare un piano per la riduzione delle emissioni; l'impegno di alcuni Stati, tra cui l'Italia, ad avviare un percorso di decarbonizzazione.

Nel [discorso](#) tenuto in occasione del vertice, il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, ha sottolineato la **leadership dell'UE nell'attuazione dell'Accordo di Parigi**, la determinazione delle istituzioni europee nella piena implementazione dell'Accordo e **l'ambizione di fare dell'Europa il primo continente al mondo a emissioni zero**, come annunciato anche dalla Presidente eletta della prossima Commissione europea Ursula von der Leyen (v. *supra*).

L'11 settembre 2019, alla vigilia del vertice Onu, la Commissione europea ha presentato la Comunicazione “Sul vertice sull’azione per il clima 2019 ospitato a New York dal Segretario generale delle Nazioni Unite” ([COM\(2019\)412](#)) riepilogando le politiche e le azioni adottate dall’UE e dagli Stati membri.

La Comunicazione ricorda, tra l'altro, che le emissioni dell'Ue costituiscono il 9% di quelle globali, che l'obiettivo di riduzione delle emissioni previsto per il 2020 è stato superato e che si stima di poter superare l'obiettivo di riduzione del 40% previsto per il 2030 (con una riduzione attesa del 45%). Inoltre, l'obiettivo di azzerare le emissioni entro il 2050 è stato approvato dalla maggioranza degli Stati membri. Nel prossimo bilancio 2021-2027 tutte le politiche dovranno convergere verso obiettivi in materia di clima e non saranno concessi finanziamenti non coerenti con la transizione verso la neutralità climatica.

### **LA STRATEGIA A LUNGO TERMINE DELL'UE PER UN'ECONOMIA CLIMATICAMENTE NEUTRA**

Il 28 novembre 2018 la Commissione ha presentato la comunicazione “Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un’economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra” ([COM\(2018\)773](#)).

La comunicazione costituisce il **contributo della Commissione alla strategia di sviluppo a lungo termine dell’UE a basse emissioni di gas a effetto serra**, che dovrebbe essere adottata e comunicata entro il 2020 alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, conformemente all’Accordo di Parigi. In parallelo, ogni Stato membro dovrà elaborare una propria strategia nazionale a lungo termine.

Si ricorda che l’Accordo di Parigi, all'articolo 4, prevede che le parti presentino le rispettive strategie di sviluppo a lungo termine a basse emissioni di gas serra per il conseguimento degli obiettivi contemplati dall’Accordo. A tale riguardo si segnala che l'Italia ha avviato, lo scorso 3 ottobre, una [consultazione pubblica](#) volta a definire la “Strategia di lungo termine” (con orizzonte temporale al 2050), che deve predisporre e inviare alla Commissione europea entro il 1° gennaio 2020.

La visione della Commissione, che auspica per l'Europa un **ruolo guida a livello internazionale nell'azione per il clima**, prevede il mantenimento dell’aumento della temperatura del pianeta ben al di sotto della soglia di 2° C rispetto ai livelli dell’epoca preindustriale, ma prevede anche la prosecuzione degli sforzi volti a limitare tale aumento a 1.5°, azzerando le emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050. La prospettiva indicata viene ritenuta un traguardo ulteriore rispetto al mantenimento del riscaldamento globale entro 1.5°, come suggerito dai documenti del gruppo intergovernativo di esperti (IPCC).

Con tale finalità la proposta di strategia prospetta una **trasformazione profonda dell’economia e della società** europee lungo sette direttrici strategiche: efficienza energetica; diffusione delle energie rinnovabili e aumento dell’elettrificazione; mobilità pulita, sicura e connessa; competitività industriale ed economia circolare; infrastrutture e interconnessioni; bioeconomia e pozzi naturali di assorbimento del carbonio; gestione delle emissioni residue tramite la cattura e lo stoccaggio del carbonio. La stessa strategia assegna un ruolo significativo ai piani nazionali integrati per il clima e l'energia presentati dagli Stati membri.

Si ricorda che l’Italia ha inviato l’8 gennaio 2019 alla Commissione UE la propria [proposta di Piano nazionale integrato per l’energia e il clima](#) per il periodo 2021-2030, che sul fronte delle emissioni di gas serra prevede una riduzione del 33% per tutti i settori che non rientrano nell’ETS.

Nelle conclusioni del [20 giugno 2019](#) il Consiglio europeo ha annunciato l'elaborazione dei propri orientamenti entro il 2019 al fine di presentare la strategia a lungo termine dell’UE alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) all’inizio del 2020. Ha invitato inoltre la Commissione e il Consiglio a proseguire i lavori per la realizzazione di condizioni idonee a sostenere l’UE nella transizione verso un'economia climaticamente neutra, che sia, tra l'altro, giusta

e socialmente equilibrata. In quella sede un'ampia maggioranza di Stati membri si è pronunciata favorevolmente sul termine del 2050 come orizzonte temporale per la decarbonizzazione (*contraria la posizione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria*).

### **L'ACCORDO DI PARIGI E LA COP25**

[L'Accordo di Parigi](#) sul clima è stato siglato il 12 dicembre 2015 nell'ambito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP21), e firmato il 22 aprile 2016 a New York da oltre 170 Paesi. Adottato con [decisione 1CP/21](#) entrerà in vigore dal **2021**.

La Conferenza delle parti è l'incontro annuale dei paesi firmatari della Convenzione quadro delle Nazioni unite sul clima del 1992, che si riuniscono per valutare gli sviluppi compiuti sul cambiamento climatico.

Esso prevede un'azione globale per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra allo scopo di contenere a lungo termine l'aumento di temperatura del pianeta al di sotto dei **2° C** rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per contenerlo a **1,5°**. A tal fine, le parti dovranno raggiungere il **picco globale** di emissioni prima possibile, per intraprendere **rapide riduzioni in seguito**. Le parti dovranno preparare, comunicare e mantenere i **contributi determinati a livello nazionale (INDC)** che intendono progressivamente conseguire. Gli INDC dell'UE, presentati nel marzo 2015, prevedono una **riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030**.

Gli impegni **saranno differenziati** sulla base delle realtà nazionali: solo i paesi industrializzati sono tenuti a ridurre drasticamente le emissioni in termini assoluti, mentre quelli in via di sviluppo sono incoraggiati a farlo man mano che si evolvono le loro capacità.

Le parti dovranno riunirsi ogni **5 anni** per stabilire **obiettivi più ambiziosi** in base alle conoscenze scientifiche e, in ossequio al principio della **trasparenza**, dovranno riferire agli Stati membri e all'opinione pubblica come intendono raggiungere gli obiettivi fissati e segnalare i progressi compiuti attraverso un sistema basato su trasparenza e responsabilità.

L'attuazione dell'Accordo di Parigi è affidata al "[corpus di norme di Katowice](#)", adottato nel corso della ventiquattresima Conferenza delle Parti (COP24), tenutasi a Katowice in Polonia dal 3 al 14 dicembre 2018. In tale occasione, una coalizione di Stati ("High ambition coalition"), tra cui l'Unione europea, ha presentato una [Dichiarazione](#) impegnandosi a rafforzare i propri INDC entro il 2020 e ad aumentare le azioni sul clima a breve e lungo termine.

La prossima Conferenza delle parti ([COP25](#)) si terrà a **Santiago del Cile** dal **2 al 13 dicembre** prossimi. Secondo le priorità identificate dalla presidenza cilena, i temi affrontati saranno: oceani, Antartide, biodiversità, foreste, adattamento, città, energie rinnovabili, economia circolare e mobilità elettrica.

Lo scorso 4 ottobre il Consiglio "Ambiente" dell'Ue nelle proprie [Conclusioni](#) ha espresso sostegno per le priorità della COP25 definite dalla presidenza cilena, compresa l'attenzione riservata al nesso oceani-clima. Ha poi definito la posizione dell'Ue alla Conferenza e le proprie priorità negoziali. Inoltre, ha lanciato un messaggio politico forte sull'urgenza di un'azione globale più incisiva, sul fermo impegno dell'UE a partecipare al processo multilaterale e sul suo livello di ambizione. Il Consiglio ha espresso quindi profonda preoccupazione per il crescente impatto dei cambiamenti climatici sul deterioramento della biodiversità globale così come sulle risorse idriche e sugli ecosistemi del pianeta, nonché per le relazioni dell'ONU che confermano che i contributi determinati a livello nazionale presentati dalle parti e l'evoluzione attuale delle emissioni di gas serra (GES) rimangono ben al di sotto di quanto richiesto per realizzare gli obiettivi di lungo termine dell'Accordo di Parigi.

## ALTRI PUNTI

*Il Consiglio europeo potrebbe prendere atto delle conclusioni del Consiglio affari generali sull'allargamento del 15 ottobre 2019 e affrontare questioni specifiche di politica estera, in primis i recenti sviluppi nella Siria nord-orientale e le trivellazioni turche nel Mediterraneo orientale, sulla base delle conclusioni del Consiglio affari esteri del 14 ottobre 2019.*

### ALLARGAMENTO

In tema di allargamento, il Consiglio europeo del 20 e 21 giugno 2019 aveva approvato le [conclusioni](#) adottate del Consiglio affari generali il 18 giugno 2019, nelle quali veniva sancita una temporanea **battuta d'arresto** rispetto alle due raccomandazioni della Commissione di avviare i negoziati di adesione con la **Repubblica di Macedonia del Nord** e con l'**Albania** e al parere della Commissione stessa sulla domanda di adesione della **Bosnia Erzegovina**, e ci si riservava di prendere una decisione chiara e sostanziale sui primi due Paesi "il prima possibile e non oltre l'ottobre 2019" e di tornare sulla questione Bosnia nel corso dell'anno.

In vista del Consiglio affari generali del 15 ottobre 2019, la **Presidenza finlandese** aveva presentato una **proposta favorevole all'apertura dei negoziati di adesione con Albania e Repubblica della Macedonia del Nord**. Dalle discussioni svoltesi nel corso del Consiglio affari generali **non è tuttavia emersa una posizione concorde: contraria all'avvio dei negoziati tout court si è dichiarata la Francia** - secondo la quale è necessario un processo di revisione delle regole stesse del processo di allargamento, mentre **Paesi Bassi e Danimarca** avrebbero manifestato perplessità più puntuali e concentrate in particolar modo sull'Albania e sul completamento del pacchetto di riforme necessario all'avvio dei negoziati e al pieno rispetto dei criteri di Copenaghen.

Essendo necessaria l'unanimità per l'avvio dei negoziati di adesione, il Consiglio non ha potuto che adottare delle [Conclusioni](#) nelle quali **si rinvia l'esame della questione a una data da fissarsi, successiva al Consiglio europeo di ottobre**.

### TURCHIA

Il **Consiglio Affari esteri**, svoltosi il 14 ottobre 2019, ha adottato delle **conclusioni** sulle [operazioni militari poste in essere dalla Turchia nella Siria nord-orientale](#), nonché [sulle attività illegali di trivellazione della Turchia nel Mediterraneo orientale](#).

Nelle prime, richiamata la Dichiarazione della Alta Rappresentante Mogherini, del 9 ottobre, il Consiglio:

- ribadisce come il conflitto siriano non possa essere risolto per via militare e chiede alla Turchia di interrompere con effetto immediato la sua azione unilaterale;
- sottolinea come la suddetta azione "ponga a rischio i progressi realizzati dalla Coalizione Globale per sconfiggere Da'esh", coalizione della quale fa parte la stessa Turchia;
- chiede una riunione ministeriale della suddetta coalizione, al fine di valutare come proseguire gli sforzi della coalizione nel contesto attuale;
- rileva come la Turchia "sia un partner fondamentale dell'Unione europea e un attore di importanza critica nella crisi siriana e nella regione", e afferma che "le preoccupazioni della Turchia relative alla propria sicurezza interna dovrebbero essere affrontate con mezzi politici e diplomatici e non attraverso un'azione militare in contrasto con il diritto internazionale e umanitario";
- ribadisce l'impegno dell'UE per l'unità, la sovranità e l'integrità territoriale dello Stato siriano, che possono essere garantite solo "tramite una genuina transizione politica, in linea con la Risoluzione ONU 2254 e con il Comunicato di Ginevra del 2012";
- rammenta la decisione presa da alcuni Stati membri "di bloccare immediatamente il rilascio delle licenze di esportazione di armi alla Turchia", per poi aggiungere: "Gli Stati membri si impegnano in ferme posizioni nazionali in merito alla loro politica di esportazioni di armi alla Turchia, sulla scorta delle disposizioni della posizione comune 2008/944/PESC sul controllo delle esportazioni di armi, compresa la rigorosa applicazione del criterio 4 sulla stabilità regionale";



- ricorda che l'UE non fornirà assistenza alla stabilizzazione o allo sviluppo in settori in cui i diritti delle popolazioni locali sono ignorati o violati, mentre "rimane impegnata a proseguire i suoi sforzi volti ad affrontare in maniera efficace la grave crisi umanitaria e dei rifugiati in funzione del mutare delle necessità".

Nelle seconde invece, alla luce del perdurare delle attività illegali di trivellazione della Turchia nel Mediterraneo orientale, il Consiglio:

- ribadisce la sua piena solidarietà a Cipro per quanto riguarda il rispetto della sua sovranità;
- richiama le sue Conclusioni del 15 luglio 2019, sottolineando che la delimitazione delle zone economiche esclusive e della piattaforma continentale "dovrebbe essere frutto di dialoghi e negoziazioni in buona fede, nel pieno rispetto del diritto internazionale;
- decide la messa a punto "di un regime quadro di sanzioni restrittive rivolte alle persone fisiche e giuridiche responsabili o coinvolte nelle attività di trivellazione" e invita l'Alta rappresentante e la Commissione a presentare rapidamente proposte a tal fine".

## LA BREXIT

*Il Consiglio europeo dovrebbe esaminare gli sviluppi della Brexit e potrebbe esaminare la questione di una ulteriore proroga del termine ex art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), in scadenza il 31 ottobre 2019.*

### QUADRO RIEPILOGATIVO

Secondo quanto deciso dal Consiglio europeo straordinario del 10 aprile 2019, il Regno Unito dovrebbe **completare il processo di recesso dall'UE entro il 31 ottobre 2019**, sulla base dell'Accordo di recesso e della Dichiarazione sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito negoziati dalle parti e degli ulteriori atti a loro integrazione approvati dall'UE (*v. infra*).

L'**Accordo di recesso** contiene norme volte a garantire una **uscita ordinata del Regno Unito dall'UE**, e richiede per la sua entrata in vigore esclusivamente l'approvazione da parte dell'UE (da parte del Consiglio dell'UE, che delibera a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo) e del Regno Unito.

La **Dichiarazione sul quadro delle future relazioni** è volta ad **impegnare** le parti nell'ambito dei negoziati di un **futuro accordo sulle relazioni tra UE e Regno Unito**, che potranno essere avviati solo dopo che il Regno Unito sarà diventato un Paese terzo e per la cui entrata in vigore, trattandosi di un accordo di natura mista, che riguarda non solo competenze dell'UE, ma anche degli Stati membri dell'UE, sarà **necessaria**, a differenza dell'accordo di recesso, **la ratifica di ciascuno Stato membro**, secondo le rispettive norme costituzionali.

Si ricorda che ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), il processo di uscita del Regno Unito dall'UE **si sarebbe dovuto concludere** entro due anni dalla notifica formale del processo di recesso dall'UE del Regno Unito avvenuta il 29 marzo 2017, e quindi, **il 29 marzo 2019**. L'articolo 50 del TUE prevede che, trascorso il periodo di due anni dalla notifica del recesso ovvero il periodo della proroga senza che un accordo di recesso sia entrato in vigore e in mancanza di un'ulteriore proroga, i Trattati cessino di essere applicati allo Stato recedente (scenario *cd. no deal*).

Il **Consiglio europeo**, avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 50 del TUE, che non prevede limiti al numero e alla durata delle proroghe, ha **già concesso**, su richiesta del Regno Unito, **due proroghe del termine di due anni** previsto dal sopracitato articolo. In particolare, il 21 marzo 2019 ha prorogato tale termine fino al 22 maggio 2019 e il successivo 11 aprile 2019, ha concesso un'ulteriore proroga fino al 31 ottobre 2019.

Il **Primo Ministro del Regno Unito**, Boris Johnson, ha presentato il **2 ottobre 2019 delle nuove proposte** volte a **sostituire la clausola di backstop** relativa al confine tra Irlanda e Irlanda del Nord (*v. infra*).

L'UE, pure riconoscendo alcuni **progressi positivi** - in particolare per quanto riguarda il riconoscimento da parte del Regno Unito della necessità del pieno **allineamento regolamentare al diritto dell'UE** per tutte le merci nell'Irlanda del nord e i loro **controllo per quelle che entrano**

**nell'Irlanda del Nord dalla Gran Bretagna - ha evidenziato numerosi profili problematici (v. *infra*), ed ha inizialmente indicato che le attuali proposte del Regno Unito non potevano essere considerate una utile base per raggiungere un accordo con l'UE.**

Successivamente, in seguito ad un **incontro tra il Primo Ministro irlandese, Leo Varadkar, e il Primo Ministro del Regno Unito, Boris Johnson**, svoltosi il 10 ottobre, si sarebbe aperta la **possibilità di un compromesso sulla questione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord e sulle disposizioni volte a sostituire la clausola di *backstop*** e sono stati **riavviati negoziati** tra UE e Regno Unito che sono attualmente **ancora in corso**. In una **dichiarazione** rilasciata domenica sera **13 ottobre**, la **Commissione europea** indica però che rimane **ancora molto lavoro da fare** al fine di raggiungere una intesa.

*I negoziati, condotti in forma riservata, starebbero valutando potenziali soluzioni volte ad evitare il ripristino di una frontiera e dei controlli doganali tra l'Irlanda e l'Irlanda del Nord. Si tratta di trovare un compromesso tra la richiesta del Regno Unito del 2 ottobre 2019 che l'Irlanda del Nord rimanga nel territorio doganale del Regno Unito e quella che l'UE aveva proposto inizialmente nel 2017, che prevedeva che l'Irlanda del Nord rimanesse nel territorio doganale dell'UE, con un allineamento regolamentare alle disposizioni del mercato interno dell'UE.*

Al momento le parti negoziali **non hanno ancora discusso su un'eventuale proroga** del termine ex art. 50 del TUE, ma il Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, ha indicato il 13 ottobre che la **Commissione europea, qualora necessario, sarebbe favorevole a tale eventualità**.

Nel **discorso sulle priorità del Governo**, pronunciato dalla Regina Elisabetta II il 14 ottobre 2019 in Parlamento, si indica che la priorità del Governo in tema di Brexit è quella dell'**uscita del Regno Unito dall'UE il 31 ottobre 2019**.

Il **15 ottobre 2019, Michel Barnier** ha informato il Consiglio dell'UE sullo stato di avanzamento della Brexit, indicando che un **accordo prima del Consiglio europeo è difficile, ma ancora possibile**.

### **LE PROPOSTE DEL PRIMO MINISTRO DEL REGNO UNITO, BORIS JOHNSON, DEL 2 OTTOBRE 2019**

Il **Primo Ministro del Regno Unito, Boris Johnson**, ha trasmesso il **2 ottobre 2019**, una **lettera** al Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, contenente **proposte** del Regno Unito volte a **modificare il Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord**, allegato all'Accordo di recesso già negoziato tra UE e Regno Unito per precedente Primo Ministro, Theresa May. La lettera è accompagnata da una **nota esplicativa**.

*Il Governo del Regno Unito non ha ancora però reso pubblico il testo effettivo della proposta di modifica Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord che è stata trasmessa in via riservata solo all'UE.*

Nella lettera il Primo Ministro Boris Johnson, avanza la **proposta di rimuovere la clausola di *backstop*** relativa alla regolamentazione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord con la **motivazione** che tale disciplina avrebbe dovuto consentire una soluzione ponte in vista di una futura relazione con UE nella quale il Regno Unito sarebbe stato rimasto sostanzialmente integrato nell'Unione doganale dell'UE e allineato al diritto dell'UE in molte aree. Tale modello di relazione tra UE e Regno Unito non è più **l'obiettivo dell'attuale Governo**, che invece intende basare la futura relazione con l'UE su un **accordo di libero scambio** nel quale in **Regno Unito possa assumere il controllo della propria disciplina legislativa e della politica commerciale** ed a tal fine nella lettera, il Primo Ministro annuncia anche la necessità di apportare **modifiche alla Dichiarazione politica sulle future relazioni tra UE e Regno Unito** che era stata negoziata insieme all'accordo di recesso.

In particolare, il Regno Unito propone ora di rimuovere la cosiddetta clausola di *backstop* contenuta **nel Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord**, allegato all'Accordo di recesso già negoziato, prevedendo che, a conclusione del periodo transitorio previsto dall'Accordo di recesso, ossia a **partire dal 1° gennaio 2021 tutto il Regno Unito (compresa l'Irlanda del Nord) esca dall'Unione doganale con l'UE**. Al fine di evitare controlli doganali di frontiera tra Irlanda e Irlanda del Nord, si

prevede che l'Irlanda del Nord rimanga allineata alla regolamentazione dell'UE per i prodotti agro-alimentari e i prodotti manufatti, sulla base del consenso, da rinnovarsi ogni 4 anni, da parte dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord (*che svolge funzioni legislative e nomina l'esecutivo dell'Irlanda del Nord, ma i cui lavori sono sospesi dal gennaio 2017*), cui spetterà quindi di **decidere** (ogni 4 anni) in **totale autonomia se continuare a rimanere allineati alla normativa dell'UE** oppure **conformarsi pienamente alla normativa del Regno Unito**.

L'unità dell'economia dell'isola Irlandese sarebbe garantita dalla creazione di una **zona di allineamento regolamentare tra Irlanda e Irlanda del Nord** per i prodotti agro-alimentari e manufatti industriali, senza **l'istituzione di controlli alla frontiera fisica tra i due territori**, ma con un **sistema di controlli doganali svolti in modo decentralizzato in via elettronica e/o presso alcuni punti della catena di distribuzione**.

La proposta del Regno Unito prevede, inoltre, un **impegno permanente di entrambe le parti a non condurre controlli al confine tra Irlanda e Irlanda del Nord** in futuro.

Si ricorda che **inizialmente l'UE aveva proposto una clausola di *backstop* solo per il territorio dell'Irlanda del Nord**, che era stata rifiutata dal Regno Unito, in particolare su richiesta dal Partito unionista democratico dell'Irlanda del Nord (*Democratic Unionist Party - DUP*) dal quale dipendeva la maggioranza parlamentare del Governo presieduto da Theresa May.

Successivamente, **nell'Accordo di recesso negoziato dall'ex Primo Ministro Theresa May, la clausola di *backstop*** (ossia la permanenza, al termine del periodo transitorio e in assenza di accordi alternativi, del Regno Unito nell'unione doganale dell'UE) su richiesta del Regno Unito è stata sostanzialmente **estesa a tutto il territorio del Regno Unito**.

Le disposizioni relative alla cosiddetta **clausola di Backstop**, contenute nel **protocollo sull'Irlanda/Nord Irlanda**, allegato all'Accordo di recesso già negoziato, prevedono infatti - nel caso in cui al **termine del periodo transitorio che scade il 31 dicembre 2020 e fintanto che UE e Regno Unito non abbiano concordato una regolamentazione alternativa** che consenta di evitare la ricostituzione di un confine fisico tra Irlanda ed Irlanda del Nord - la **creazione di un'area doganale comune (*single custom territory*)** che comprenda il **territorio dell'UE e di tutto il Regno Unito** (compreso quindi l'Irlanda del Nord), nella quale all'Irlanda del Nord verrà applicato il codice doganale comunitario e quindi rimarrebbe sostanzialmente nel mercato unico dell'UE, mentre il Regno Unito rimarrebbe allineato ad un numero più limitato di disposizioni relative al mercato unico, ma comunque nell'Unione doganale dell'UE, senza la possibilità di condurre una autonoma politica commerciale.

## **REAZIONI DELL'UE ALLA NUOVA PROPOSTA DEL REGNO UNITO**

### *Il Presidente della Commissione europea*

La **Commissione europea**, a seguito di una conversazione telefonica tra il Primo Ministro del Regno Unito, Boris Johnson, e il Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, ha diffuso il **2 ottobre 2019** una **dichiarazione** nella quale:

- si accoglie con **favore la determinazione del Primo Ministro, Boris Johnson, a portare avanti i colloqui in vista del Consiglio europeo di ottobre** e a compiere progressi verso un accordo;
- si riconoscono i **progressi positivi**, in particolare per quanto riguarda il pieno **allineamento regolamentare** per tutte le merci e il **controllo delle merci che entrano nell'Irlanda del Nord dalla Gran Bretagna**;
- si evidenziano, tuttavia, alcuni **punti problematici** che necessiteranno di ulteriori lavori, in particolare: la **governance della *backstop***, la necessità di **preservare l'equilibrio raggiunto dall'accordo del Venerdì Santo**; l'applicazione delle norme doganali e, più complessivamente, la necessità di un **meccanismo complessivo che soddisfi tutti gli obiettivi del clausola di *backstop***: evitare un confine fisico, preservare la cooperazione

nord-sud e l'economia di tutta l'isola di Irlanda e proteggere il mercato unico dell'UE e il ruolo dell'Irlanda al suo interno.

### *Posizione espressa dal capo negoziatore dell'UE Michel Barnier*

**Michel Barnier**, in una [dichiarazione](#) pronunciata al Parlamento europeo il **9 ottobre 2019**, in occasione della **discussione sui preparativi per il Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019**, ha espresso un **giudizio negativo** sulle nuove proposte presentate dal Regno Unito, indicando **che se non modificate, non potranno costituire una base credibile** per il raggiungimento di un'intesa con il **Regno Unito** che anche se al momento ancora difficile, pure resta ancora possibile.

Barnier, pur riconoscendo che le **nuove proposte del Regno Unito** contengono **elementi positivi** quali il riconoscimento della necessità dell'**allineamento regolamentare all'UE per tutte le merci in Irlanda del Nord** e di un sistema di controlli per le merci in ingresso in Irlanda del Nord dal resto del Regno Unito, oltre che da Stati terzi, ha evidenziato i seguenti **profili problematici**:

- **la questione della frontiera tra Irlanda e Irlanda del Nord e dei controlli sulle merci nell'Isola di Irlanda.** La proposta del Regno Unito prevede **impegni di risultato**, volti ad evitare infrastrutture fisiche alla frontiera tra Irlanda e Irlanda del Nord e controllo doganali, **senza però definire in dettaglio e operativamente come tali impegni possano concretamente essere conseguiti** e per contro si **prevede l'impegno permanente da parte dell'UE a non imporre controlli regolamentari al confine tra Irlanda e Irlanda del Nord**;
- le disposizioni volte a sostituire la clausola di *backstop* **non creano un sistema immediatamente operativo e giuridicamente vincolate alla data del recesso.**
- **le modalità attraverso cui le istituzioni dell'Irlanda del Nord** (che sono peraltro al momento non funzionanti) **esprimono il proprio consenso all'allineamento regolamentare con l'UE.** La procedura per la quale l'Assemblea dell'Irlanda del Nord è chiamata a dare il proprio consenso sull'entrata in vigore dell'allineamento regolamentare all'UE la prima volta prima della fine della transizione e poi ogni quattro anni si configura come un **meccanismo decisionale unilaterale.**

Barnier ha, inoltre, evocato un **ulteriore profilo problematico**, relativo non alle disposizioni dell'accordo di recesso, ma alla **dichiarazione sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito.** Il **nuovo Governo del Regno Unito** intende, infatti, orientare le future relazioni con l'UE nel quadro di un **accordo di libero scambio minimale** ed ha **richiesto di eliminare dalla dichiarazione ogni riferimento al rispetto del cosiddetto *level playing field***, che era stato concordato con il precedente Governo, ossia l'impegno da parte del Regno Unito a rispettare alcune regole di base in materia di **aiuti di stato, di fiscalità, di rispetto di diritti sociali, standard ambientali e diritti dei consumatori.**

### *La Dichiarazione dello Steering committee sulla Brexit del Parlamento europeo*

Lo **Steering committee sulla Brexit del Parlamento europeo**, incaricato di coordinare la posizione del Parlamento europeo, a seguito di un colloquio con il caponegoziatore per la Brexit dell'UE, Michel Barnier, ha diffuso il **3 ottobre 2019** una [dichiarazione](#) nella quale si indica che le **nuove proposte** formulate dal **Governo del Regno Unito**, nella loro attuale formulazione, **non rappresentano la base per un accordo che possa ricevere il consenso del Parlamento europeo.**

In particolare lo **Steering committee** del Parlamento europeo evidenzia come:

- le proposte del Regno Unito in materia di **dogane e aspetti regolamentari prevedono esplicitamente infrastrutture, controlli e verifiche, ma non sono chiari su esattamente dove e come verrebbero effettuati.** Qualsiasi forma di controllo e controllo all'interno e

intorno al confine significherebbe la fine del commercio senza attriti e come tale danneggerebbe l'economia di tutta l'isola di Irlanda, oltre a rappresentare un grave rischio per il processo di pace. Allo stesso tempo, tali controlli non sarebbero sufficienti a garantire la protezione dei consumatori e delle imprese dell'UE, minando potenzialmente l'integrità del mercato unico dell'UE;

- le **proposte del Regno Unito potrebbero essere elaborate e rese operative in modo dettagliato solo durante il periodo di transizione**. Ciò significherebbe che il Parlamento europeo dovrebbe dare il consenso al protocollo senza conoscerne le implicazioni complete, né avere alcuna garanzia in merito al suo funzionamento legale;
- il **diritto al consenso attribuito all'Assemblea dell'Irlanda del Nord rende l'accordo soggetto ad una decisione contingente, incerta, provvisoria e unilaterale**, senza fornire le stesse garanzie della clausola di *backstop*. Inoltre, l'Assemblea del Nord Irlanda non è in funzione da quasi tre anni ed è lecito chiedersi se sarebbe in grado di ricostituirsi e assumere la responsabilità di un trattato internazionale di questo tipo.

Lo *Steering committee*, presieduto dal Guy Verhofstand (Gruppo Renew Europe, BE), è composto dai seguenti membri del Parlamento europeo: Danuta Maria HÜBNER (PPE, PL) Pedro Silva Pereira (Alleanza dei socialisti e democratici, PT); Philippe Lamberts (Verdi, BE); Martin Schirdewan (Gruppo della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica, DE); Antonio Tajani (PPE, IT).

Si ricorda che il **Parlamento europeo** ha adottato, il **18 settembre 2019**, una [risoluzione](#) sulla **Brexit** nella quale in particolare:

- esprime la **disponibilità a reintrodurre un *backstop* per la sola Irlanda del Nord**, ma sottolinea che non darà il proprio consenso a un Accordo di recesso che non preveda alcun meccanismo di salvaguardia;
- osserva che in **assenza di un Accordo di recesso non possono esservi né un periodo di transizione, né eventuali "mini-accordi"** volti a contribuire a mitigare le perturbazioni causate da un recesso disordinato del Regno Unito dall'UE;
- sottolinea che **ulteriori negoziati tra l'UE e il Regno Unito dopo un recesso senza un accordo potranno aver luogo solo a condizione che il Regno Unito rispetti i suoi obblighi e impegni per quanto riguarda i diritti dei cittadini, la liquidazione finanziaria e l'Accordo del Venerdì santo** nella sua integralità;
- indica che **sosterrebbe una proroga del periodo di cui all'articolo 50** del TUE in presenza di motivi e finalità per una tale estensione (ad esempio evitare un'uscita senza accordo, svolgere elezioni generali o un referendum, revocare l'articolo 50 o approvare un accordo di recesso).

Il **Presidente del Parlamento europeo**, David Sassoli, ha illustrato la posizione del Parlamento europeo in occasione di un **incontro con lo Speaker della House of Commons**, John Bercow, svoltosi a Londra l'8 ottobre 2019.

## **POSSIBILI SCENARI**

Al momento, anche alla luce dei recenti sviluppi parlamentari e delle posizioni assunte dal nuovo Governo britannico, si prospettano i seguenti **scenari compatibili con la probabile convocazione di nuove elezioni politiche** nel Regno Unito.

Si ricorda che la Camera dei Comuni può essere sciolta se il Governo viene sfiduciato e nei 14 giorni successivi non viene approvata una mozione di fiducia ad un nuovo Governo. La *House of Commons* può inoltre essere sciolta in caso di approvazione di una mozione in tal senso approvata dai due terzi dei componenti della stessa Camera (*si ricorda tuttavia che la House of Commons ha già respinto due mozioni in tal senso presentate dal Governo il 4 e il 9 settembre 2019*).

- **uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo entro il 31 ottobre 2019** nel caso in cui il Regno Unito non abbia ratificato entro tale data l'Accordo di recesso. Tale ipotesi, che si

realizzerebbe di default nel caso in cui il Regno Unito non richieda una ulteriore proroga o il Consiglio europeo non la conceda, è resa tuttavia più complessa a seguito dell'approvazione della richiamata legge;

- **ulteriore proroga del termine** previsto dall'art. 50 del TUE, oltre il 31 ottobre 2019 fissato dal Consiglio europeo del 10 aprile, a seguito di un'eventuale ulteriore richiesta del Regno Unito. Si ricorda in proposito che, sulla base della legge approvata dal Parlamento il 6 settembre 2019, il Governo è obbligato a chiedere una proroga al 31 gennaio 2020 o ad accettare anche una data diversa, eventualmente proposta dall'UE, salvo contrarietà del Parlamento. *Tale proroga, secondo alcune indicazioni potrebbe essere concessa dal Consiglio europeo anche oltre il termine del 31 gennaio - previsto dalla legge approvata dalla House of Commons, che impone al Governo, in caso di mancato raggiungimento di un accordo in occasione del Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019, di richiedere una proroga del termine per il recesso in mancanza dell'approvazione di un accordo entro il 19 ottobre 2019;*
- **approvazione dell'Accordo di recesso e della dichiarazione sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito in testi rinegoziati** in occasione del Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre;
- convocazione di un **secondo referendum**, prima della ratifica di un eventuale accordo di recesso rinegoziato da parte del Parlamento e, in caso di esito del referendum favorevole al *remain*, **revoca unilaterale da parte del Regno Unito della decisione di recedere dall'UE**. Al momento si sono espressi a favore di un secondo referendum il **Partito liberal democratico**, favorevole al *remain* e il **Partito laburista**, ma solo dopo lo svolgimento di eventuali elezioni politiche e sulla base di una scelta tra un nuovo accordo di recesso rinegoziato da un Governo laburista e il *remain*.

Si ricorda che la Corte di giustizia dell'UE, nell'ambito del procedimento C-621/18, ha emesso il 10 dicembre 2018 una sentenza con la quale ha stabilito che il Regno Unito può decidere, unilateralmente, di revocare la sua decisione di recedere dall'Unione europea, prima dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso o prima della scadenza dei due anni prevista dall'art. 50 del Trattato sull'Unione europea o di una sua eventuale proroga. Tale revoca deve essere decisa sulla base di un processo democratico e in accordo con le norme costituzionali nazionali.

### **PREPARATIVI DELL'UE PER UNA EVENTUALE USCITA DEL REGNO UNITO SENZA ACCORDO**

La Commissione europea ha **promosso preparativi** per adeguarsi a tutte le implicazioni possibili a livello di **Istituzioni dell'UE, Istituzioni nazionali, regionali e locali** e soprattutto da parte degli **operatori economici e dei soggetti privati**.

Su proposta della Commissione europea, l'UE ha già adottato una serie di proposte legislative volte a fare fronte ad una eventuale uscita senza accordo nelle seguenti **aree prioritarie**: disposizioni relativi ai **diritti di residenza dei cittadini** e agli **obblighi di visto; servizi finanziari; trasporti aerei; dogane e regolamentazione sanitaria e fitosanitaria; clima**.

La Commissione ha indicato che, **in caso di uscita senza accordo, il Regno Unito diventerà un paese terzo senza regime transitorio**. Da quel momento **tutto il diritto primario e derivato dell'UE cesserà di applicarsi al Regno Unito** e non vi sarà il periodo di transizione previsto dall'accordo di recesso, il che ovviamente causerà notevoli disagi ai cittadini e alle imprese.

In questo scenario, le **relazioni del Regno Unito con l'UE saranno disciplinate dal diritto pubblico internazionale generale**, che comprende le **norme dell'Organizzazione mondiale del commercio**.

L'UE sarà tenuta ad **applicare immediatamente la propria normativa e le proprie tariffe alle frontiere con il Regno Unito**, inclusi i controlli e le verifiche del **rispetto delle norme doganali, sanitarie e fitosanitarie e la verifica di conformità alle norme dell'UE**. Nonostante i preparativi

delle autorità doganali degli Stati membri, i controlli potrebbero causare importanti **ritardi alla frontiera**.

Il **4 settembre 2019** la Commissione ha presentato una nuova [comunicazione sui preparativi per la Brexit](#), nella quale esorta tutti i portatori di interesse dell'UE a prepararsi per un'uscita senza accordo e ha pubblicato una [lista di controllo dettagliata](#) per aiutare le imprese che commerciano con il Regno Unito a ultimare i preparativi.

Inoltre, la Commissione ha proposto al Parlamento europeo e al Consiglio di apportare **adeguamenti tecnici** alla durata delle **misure di emergenza dell'UE in caso di mancato accordo nel settore dei trasporti** ed ha altresì proposto di riproporre nel 2020 le attuali misure disposizioni di emergenza per il settore della pesca per il 2019 e per l'eventuale partecipazione del Regno Unito al bilancio dell'UE per il 2020.

Infine, la Commissione ha proposto di **mettere a disposizione il Fondo europeo di solidarietà e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per sostenere le imprese, i lavoratori e gli Stati membri più colpiti** a seguito di un'uscita senza accordo. *Queste proposte sono attualmente in corso di approvazione da parte del Parlamento europeo e dal Consiglio.*

### **ITEMI DI INTERESSE ITALIANO IMPLICATI DALLA BREXIT**

L'Italia ha partecipato al negoziato **all'interno del fronte europeo**, che ha manifestato **coerenza e compattezza**. Le questioni di maggiore rilevanza nazionale sono:

- le garanzie per i **diritti degli italiani residenti nel Regno Unito** (circa 700.000 persone) e la semplicità nelle procedure burocratiche che a tal fine dovranno essere affrontate dai cittadini italiani (a tutela delle categorie più vulnerabili o meno colte, vi è interesse a che queste procedure siano accessibili e non siano esclusivamente digitalizzate);

Con specifico riferimento ai cittadini italiani (e comunitari), il Regno Unito si è impegnato a garantire tutti i diritti attuali agli europei che già risiedono nel Regno Unito. Gli italiani che vorranno garantirsi lo status di residenti e l'accesso a sanità pubblica e sicurezza sociale, dovranno chiedere un permesso di permanenza e dovranno avere vissuto nel Regno Unito per almeno cinque anni. La libera circolazione delle persone, secondo quanto previsto dall'Accordo di recesso, dovrebbe terminare il 31 dicembre 2020, fino tale data dovrebbe essere in vigore l'accordo di transizione, in virtù del quale sarà ancora possibile stabilirsi e lavorare nel Regno Unito senza permessi particolari. Ci sarà tempo fino al 30 giugno 2021 per presentare la domanda e chi non ha ancora raggiunto i 5 anni di residenza godrà comunque di un "*presettled status*", che diventerà *settled status*, cioè residenza definitiva, una volta maturati i cinque anni. Va ricordato come il Regno Unito, a differenza dell'Italia, non abbia un sistema di registrazione dei cittadini europei residenti nel suo territorio (certificato di residenza) e abbia per questo motivo dovuto avviare una procedura specifica, già disciplinata in parte nell'Accordo di recesso.

- la tutela delle **indicazioni geografiche nell'agro-alimentare**, visto che l'Italia è il paese con il più alto numero di indicazioni geografiche protette in ambito UE. Tutela che, nel testo dell'accordo recesso, appare garantita per l'intero periodo di transizione, e potenzialmente anche nella prospettiva delle future relazioni commerciali;
- il mantenimento di un forte **rapporto con il Regno Unito sia in materia di sicurezza e difesa**, sia in materia di sicurezza interna, contrasto al terrorismo;
- **un'uscita ordinata che non pregiudichi il livello dei rapporti commerciali** esistenti fra i due paesi.

Per seguire e coordinare le attività inerenti la Brexit, il **Governo italiano** ha istituito una **Task Force per la Brexit**.

I preparativi italiani si iscrivono nel contesto del piano collettivo europeo e hanno l'obiettivo principale di garantire, anche con misure legislative:

- la **tutela dei diritti dei cittadini italiani che vivono nel Regno Unito e dei cittadini britannici che vivono in Italia**;

- la tutela della **stabilità finanziaria e della continuità operativa dei mercati e dei settori bancario, finanziario e assicurativo** (sia localizzati in Italia, sia nel Regno Unito), anche al fine di evitare rischi di liquidità e di garantire certezza delle transazioni, nonché la protezione di depositanti, investitori e assicurati,
- la promozione di **un’adeguata preparazione delle imprese e la gestione di emergenze relative ad alcuni ambiti settoriali** come, ad esempio, trasporti, dogane, sanità, agricoltura, ricerca, istruzione e altri settori in cui dovessero essere necessari interventi.

Il 25 marzo 2019 il Governo ha adottato il **c.d. Decreto Brexit** (DL 25 marzo 2019, n.22 **convertito in Legge del 20 maggio 2019 n.41**) per assicurare la stabilità finanziaria e integrità dei mercati, la tutela dei diritti dei cittadini britannici residenti in Italia, nonché il rafforzamento della rete consolare nel Regno Unito e dell’assistenza nei confronti della comunità italiana ivi residente.

Il **1 ottobre 2019** si è tenuta a Palazzo Chigi una **nuova riunione della task force Brexit**, durante la quale sono stati discussi gli ultimi sviluppi del dossier Brexit in vista del Consiglio europeo del 17-18 ottobre 2019 e sono state esaminate le misure di messa in sicurezza in caso di uscita senza accordo del Regno Unito dall’Unione europea, a tutela di cittadini e imprese. È stato inoltre ribadito **l’impegno italiano a sostegno del Capo negoziatore Barnier** per trovare un’intesa sul cd. “backstop” irlandese, garantire un recesso con accordo ed evitare il “no deal”.

XVIII LEGISLATURA – DOSSIER EUROPEO, SENATO N. 67 - DOCUMENTAZIONE PER L’ASSEMBLEA, CAMERA N. 14

15 OTTOBRE 2019

SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI (☎ 06 6706.2451 - ✉ studi1@senato.it - 🐦 @SR\_Studi)

CAMERA DEI DEPUTATI - UFFICIO RAPPORTI CON L’UNIONE EUROPEA (☎ 06 6760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

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