



Consiglio europeo Bruxelles, 10 e 11 dicembre 2020

Il Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020, in base all'ordine del giorno, dovrebbe discutere, in particolare, di:

- **Covid-19;**
- **cambiamenti climatici;**
- **sicurezza;**
- **relazioni esterne**, con particolare riferimento alla situazione nel Mediterraneo orientale e le relazioni con la Turchia, le prospettive delle relazioni con i paesi del vicinato meridionale e le relazioni UE- USA.

*Il Consiglio potrebbe fare il punto anche sullo stato dei negoziati sul **Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027** e sull'associato programma **Next Generation EU** (temi non formalmente all'ordine del giorno).*

*A margine del Consiglio europeo è previsto, inoltre, lo svolgimento del **Vertice euro** (nel formato **inclusivo** comprendente i 27 Stati membri).*

Il presente dossier è stato redatto sulla base del progetto di conclusioni del 7 dicembre 2020.

COVID-19

*Il Consiglio europeo dovrebbe fare il punto della situazione e discutere dello sforzo globale di coordinamento in risposta alla pandemia di COVID-19, compresi i lavori relativi a **vaccini e test** e alla **graduale revoca delle misure restrittive**.*

Fin dall'inizio della pandemia, le istituzioni dell'Unione europea hanno predisposto vari meccanismi per **coordinare la risposta dell'UE** e sostenere gli Stati:

- il Consiglio ha attivato i **dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR)**, organizzando tavole rotonde settimanali che riuniscono le istituzioni dell'UE, gli esperti delle agenzie dell'UE e i rappresentanti degli Stati membri colpiti;

I dispositivi IPCR sono stati codificati in un atto giuridico con la [decisione di esecuzione \(UE\) 2018/1993](#) del Consiglio. Il 28 gennaio 2020 la Presidenza croata ha deciso di attivare i dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR) in modalità "condivisione delle informazioni". In una seconda fase, la Presidenza ha fatto progredire il meccanismo IPCR fino alla sua piena attivazione il 2 marzo 2020.

- la Commissione europea e il Consiglio hanno avviato **un contatto e un coordinamento permanenti** fra i **ministeri nazionali** competenti;
- la Presidente della Commissione europea **Ursula von der Leyen** ha istituito un **team** di risposta alla COVID-19, a livello politico, per coordinare la risposta alla pandemia. Fanno parte del **team**: il commissario Janez Lenarčič, responsabile della gestione delle crisi; la

commissaria Stella Kyriakides, responsabile degli aspetti sanitari; la commissaria Ylva Johansson, responsabile delle questioni relative alle frontiere; la commissaria Adina Vălean, responsabile della mobilità; il commissario Paolo Gentiloni, responsabile degli aspetti macroeconomici;

- il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) pubblica periodicamente **valutazioni rapide del rischio e aggiornamenti epidemiologici**.

Il **Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)** è tenuto a svolgere le seguenti funzioni: analizzare e interpretare i dati provenienti dai Paesi dell'UE su 52 malattie trasmissibili utilizzando il sistema europeo di sorveglianza (TESSy); fornire consulenza scientifica ai governi e alle istituzioni dell'UE; assicurare l'individuazione tempestiva e l'analisi delle minacce emergenti per l'UE; coordinare il Programma europeo di formazione all'epidemiologia d'intervento ([EPIET](#)) e il Programma europeo di formazione in microbiologia per la salute pubblica ([EUPHEM](#)); aiutare i governi dell'UE a prepararsi alle epidemie; organizzare la Conferenza scientifica europea sull'epidemiologia applicata delle malattie infettive ([ESCAIDE](#)), che si svolge ogni anno per tre giorni.

L'**11 novembre** la Commissione ha presentato una proposta per il **rafforzamento del mandato dell'ECDC** ([COM\(2020\)726](#)), per far sì che il Centro possa sostenere la Commissione e gli Stati membri nei seguenti settori: sorveglianza epidemiologica mediante sistemi integrati che consentano una sorveglianza in tempo reale; preparazione e pianificazione della risposta, comunicazione di informazioni e controlli; elaborazione di raccomandazioni non vincolanti e opzioni per la gestione del rischio; capacità di mobilitare e inviare una *task force* sanitaria dell'UE per coadiuvare la risposta locale negli Stati membri; istituzione di una rete di laboratori di riferimento dell'UE e di una rete per le sostanze di origine umana.

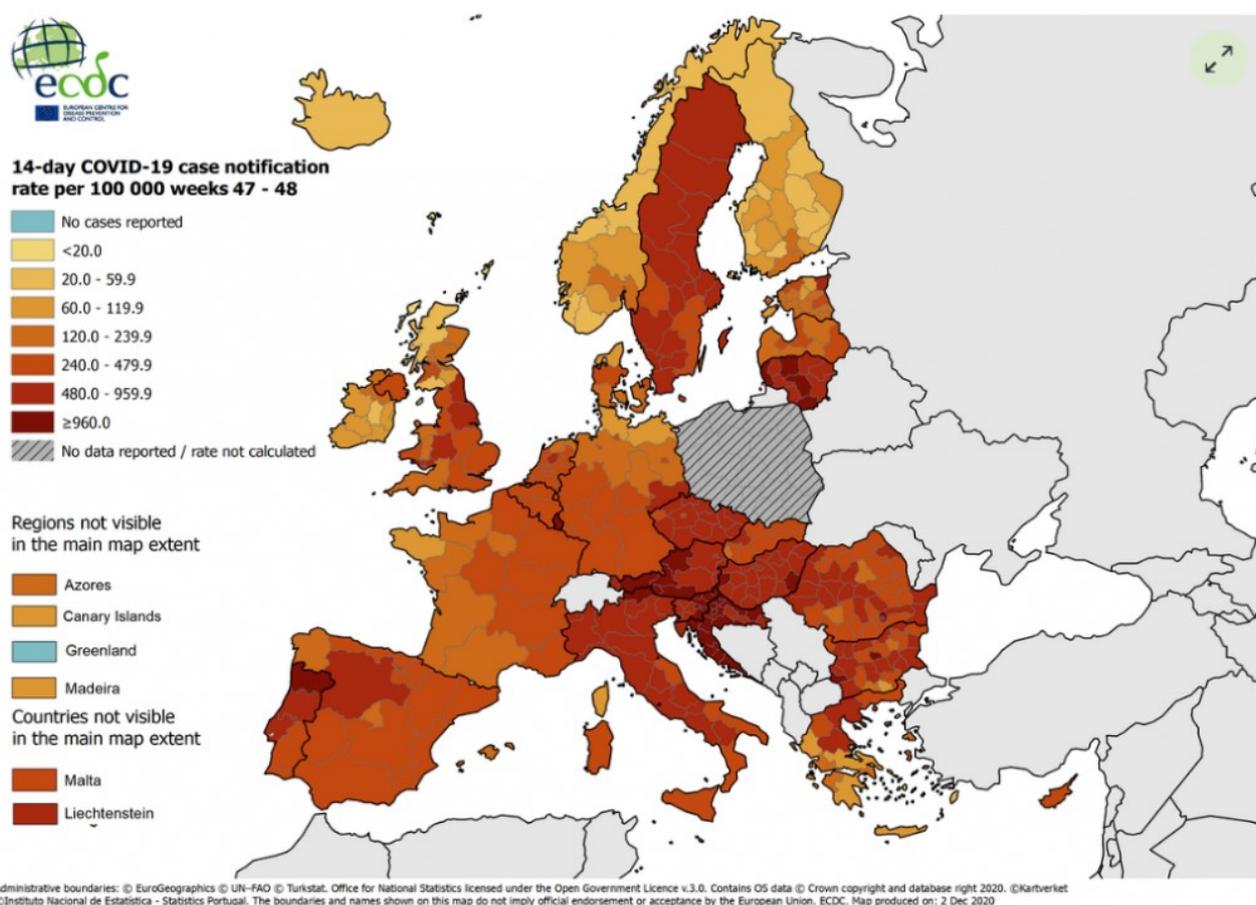
Fra le varie pubblicazioni dell'ECDC per monitorare l'andamento della pandemia si segnalano le **mappe** basate sui dati comunicati dagli Stati membri in ottemperanza alla [raccomandazione](#) del Consiglio dell'UE del 13 ottobre 2020. Nella raccomandazione il Consiglio ha chiesto agli Stati membri di fornire ogni settimana all'ECDC i dati disponibili su: numero di **nuovi casi registrati** per 100.000 abitanti negli ultimi 14 giorni; numero di **test** per 100.000 abitanti effettuati nell'ultima settimana (tasso di test effettuati); percentuale di **test positivi** effettuati nell'ultima settimana (tasso di positività dei test). La raccomandazione prevede anche una mappatura delle zone di rischio.

L'ECDC pubblica [statistiche quotidiane](#) sui contagi e i decessi nel mondo, nell'UE, nel SEE e nel Regno Unito.

Nella "[Valutazione rapida del rischio](#)", pubblicata il **19 novembre 2020**, l'ECDC descrive in dettaglio gli ultimi dati epidemiologici nell'Unione europea/Spazio economico europeo (UE/SEE) e nel Regno Unito (UK), con particolare attenzione ai gruppi di età più avanzata e alle segnalazioni nazionali di focolai fra i **residenti delle strutture di assistenza a lungo termine** (*Long-term Care Facility - LTCF*), evidenziando al riguardo che tutti i Paesi dell'UE/SEE e il Regno Unito hanno subito epidemie fra i residenti di LTCF dall'agosto 2020. La valutazione conclude che i residenti di LTCF presentano un'alta probabilità di infezione e un impatto molto alto della malattia; il rischio complessivo correlato all'infezione da COVID-19 è quindi valutato come **molto alto**.

Sulla base delle rilevanze scientifiche più recenti, il **2 dicembre** l'ECDC ha inoltre pubblicato, congiuntamente all'**Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA)**, gli [Orientamenti sui test e la quarantena dei passeggeri del trasporto aereo](#). Negli orientamenti viene evidenziato che il tasso stimato di infezioni da COVID-19 fra i viaggiatori è inferiore a quello fra la popolazione in generale e che le misure per il trasporto aereo già adottate riducono al minimo la probabilità di trasmissione durante il volo. Nella situazione epidemiologica corrente, ECDC e AESA non raccomandano pertanto misure generalizzate per i viaggiatori del trasporto aereo, come i tamponi o la quarantena, ma piuttosto di fornire ai viaggiatori informazioni esaustive sulla situazione epidemiologica nel Paese di destinazione e sulle misure in vigore negli aeroporti e a bordo degli aerei per prevenire la trasmissione del virus.

14-day COVID-19 case notification rate per 100 000, weeks 47-48



Nel discorso pronunciato in occasione del vertice UE sulla salute, tenutosi il 1° dicembre, la Presidente **Ursula von der Leyen** ha sottolineato la necessità di una **risposta comune e globale** per sconfiggere il virus. Ha inoltre ricordato la "*cooperazione senza precedenti in ambito sanitario*" nell'UE negli ultimi mesi, cooperazione che ci sta avvicinando all'istituzione di **un'Unione europea della salute**, già prospettata nel suo discorso sullo Stato dell'Unione e i cui obiettivi sono il miglioramento della preparazione e delle capacità di risposta a livello dell'UE.

Con la comunicazione dell'**11 novembre 2020**, "**Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero**" ([COM\(2020\)724](#)), la Commissione ha dichiarato di voler presentare una serie di proposte volte a potenziare il quadro per la sicurezza sanitaria dell'UE e il ruolo delle principali agenzie dell'Unione;

per **affrontare meglio future emergenze sanitarie**. La comunicazione si collega alla proposta della Commissione del giugno 2020 ([COM\(2020\)220](#)) volta a rafforzare il **meccanismo unionale di protezione civile**.

Nella stessa data la Commissione ha inoltre presentato tre proposte legislative riguardanti: un aggiornamento della [decisione n. 1082/2013/UE](#), relativa alle **gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero** ([COM\(2020\)727](#)); il **rafforzamento del mandato dell'ECDC** ([COM\(2020\)726](#)), su cui vedi sopra; l'**ampliamento** ([COM\(2020\)725](#)) **del mandato dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA)**, agenzia che gestisce (con riferimento all'UE) la valutazione scientifica della qualità, della sicurezza e dell'efficacia di tutti i farmaci.

Ulteriore elemento chiave nella costruzione di un'Unione europea della salute richiesta dalla presidente von der Leyen è la "**Strategia farmaceutica per l'Europa**" ([COM\(2020\)761](#)), adottata dalla Commissione il **25 novembre**. La strategia mira a garantire ai pazienti l'**accesso a medicinali innovativi** e dal prezzo contenuto e a sostenere la **competitività**, la **capacità di innovazione** e la **sostenibilità** dell'industria farmaceutica europea; dovrebbe inoltre consentire all'Europa di soddisfare il suo fabbisogno di farmaci anche in tempi di crisi, grazie a catene di approvvigionamento solide.

Si ricorda inoltre che il presidente del Consiglio europeo, **Charles Michel**, partecipando tramite videomessaggio alla sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite in risposta alla pandemia COVID-19 del **3 e 4 dicembre 2020**, ha proposto che venga stipulato un **trattato internazionale sulle pandemie nel quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità**, al fine di **anticipare e gestire meglio eventuali pandemie future**.

LA STRATEGIA DELL'UE PER I VACCINI

Per quanto riguarda i **vaccini**, il **17 giugno 2020** la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione "[Strategia dell'UE per i vaccini contro la COVID-19](#)", nella quale ha proposto un **approccio comune** per accelerare lo sviluppo, la produzione e la distribuzione di vaccini contro la malattia. La proposta si basa - come precisato dalla stessa Commissione - "sugli importanti lavori preparatori" svolti nell'ambito dell'alleanza inclusiva sui vaccini, creata da Francia, Germania, Italia e Paesi Bassi per mettere in comune le risorse nazionali e garantire un accesso equo alle forniture di vaccini per la popolazione europea.

La strategia persegue i seguenti **obiettivi**: assicurare la **qualità**, la **sicurezza** e l'**efficacia dei vaccini**; garantire agli Stati membri e alla loro popolazione un **accesso tempestivo al vaccino**, guidando al contempo lo sforzo di **solidarietà a livello globale**; garantire a tutti nell'UE un **accesso equo** a un vaccino dal costo accessibile.

La comunicazione identifica due linee di intervento fondamentali: 1. garantire la produzione di vaccini nell'UE e, quindi, forniture sufficienti agli Stati membri grazie ad **accordi preliminari di acquisto** con i produttori di vaccini e tramite lo [strumento per il sostegno di emergenza](#). Finanziamenti supplementari e altre forme di sostegno potranno essere messi a disposizione in aggiunta a tali accordi; 2. adattare il **quadro normativo dell'UE all'attuale situazione di emergenza e ricorrere alla flessibilità normativa esistente** per accelerare lo sviluppo, l'autorizzazione e la disponibilità dei vaccini, salvaguardando nel contempo gli *standard* relativi alla loro qualità, sicurezza ed efficacia.

Tale linea di intervento comprende una procedura accelerata di autorizzazione all'immissione in commercio dei vaccini, flessibilità in relazione all'etichettatura e all'imballaggio degli stessi (per quanto concerne, ad esempio, gli obblighi di traduzione) e **deroghe temporanee a determinate disposizioni della normativa in materia di organismi geneticamente modificati (OGM)**. In merito a quest'ultimo punto, è stato adottato il [regolamento \(UE\) 2020/1043](#) che prevede una deroga temporanea ad alcune norme, con riferimento a sperimentazioni cliniche inerenti a medicinali contenenti organismi geneticamente modificati o da essi costituiti. Come ulteriore azione, il 28 ottobre 2020 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva recante modifica della direttiva

2006/112/CE; la proposta reca **disposizioni transitorie relative all'imposta sul valore aggiunto per i vaccini contro la COVID-19 e per i dispositivi medico-diagnostici in vitro inerenti alla COVID-19 (COM(2020)688)**.

La procedura proposta dalla comunicazione al fine di garantire il **sostegno allo sviluppo e alla produzione di vaccini nell'UE** prevede una **procedura centralizzata d'appalto**, al fine di consentire agli Stati membri dell'UE di beneficiare dell'opzione di acquistare vaccini attraverso un'unica gara d'appalto (la Commissione precisa, al riguardo, che tale approccio comune dell'UE rispetterà sempre il principio di sussidiarietà e la competenza degli Stati membri in materia di politica sanitaria: le politiche di vaccinazione resteranno infatti di competenza degli Stati membri). Al fine di sostenere le imprese nello sviluppo e nella produzione di un vaccino in tempi rapidi, come dichiarato dalla Commissione, **gli accordi con i singoli produttori di vaccini vengono stipulati a nome degli Stati membri partecipanti (cd. accordi preliminari di acquisto)**.

Le **risorse finanziarie europee** per la conclusione degli accordi preliminari coprono una parte dei costi iniziali sostenuti dai produttori di vaccini; un'altra parte dei costi potrà essere coperta mediante prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) garantiti dalla Commissione europea. Le risorse sono attivate utilizzando una quota dei 2,7 miliardi di euro che costituiscono la dotazione - nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) - dello strumento per il sostegno di emergenza (qualora siano necessarie risorse supplementari per gli accordi preliminari in oggetto, gli Stati membri possono integrare i fondi SIE).

Ai fini della scelta dei produttori per la stipulazione degli accordi preliminari di acquisto, la comunicazione indica i seguenti **criteri** (che precisa essere "non esaustivi"): solidità dell'approccio scientifico e della tecnologia utilizzata; progressi nelle sperimentazioni cliniche e capacità di fornire quantità sufficienti di vaccino nel 2020 e nel 2021; costo (importo del finanziamento richiesto, scadenzario e relative condizioni di pagamento); condivisione del rischio; responsabilità (speciale copertura di responsabilità eventualmente richiesta alle imprese); copertura di diverse tecnologie (il portafoglio degli accordi preliminari di acquisto dovrebbe coprire tecnologie diverse); capacità di approvvigionamento attraverso lo sviluppo della capacità produttiva all'interno dell'UE; **solidarietà globale** (impegno dei produttori a mettere a disposizione dei Paesi *partner* dell'Unione dosi di vaccini disponibili in futuro per porre fine alla pandemia mondiale - COVAX è lo [strumento per l'accesso globale ai vaccini anti COVID-19](#)); sussistenza di un dialogo già avviato con le autorità di regolamentazione dell'UE (ai fini della richiesta di un'autorizzazione dell'UE per l'immissione in commercio del vaccino o dei vaccini sperimentali).

Ad oggi sono stati conclusi **sei contratti** per consentire l'acquisto di vaccini una volta che questi si siano dimostrati sicuri ed efficaci. Le società interessate sono le seguenti: **AstraZeneca, Sanofi-GSK, Johnson & Johnson, BioNTech-Pfizer, CureVac e Moderna**.

L'Em ha reso noto che, alla data del 1° dicembre, sia **Moderna** sia **BioNTech-Pfizer** hanno presentato un proprio vaccino e hanno fatto richiesta di autorizzazione. L'agenzia europea dovrebbe rilasciare la sua valutazione entro il **29 dicembre 2020** per il vaccino BioNTech-Pfizer ed entro il **12 gennaio 2021** per quello messo a punto da Moderna. Entrambi i vaccini sono basati su di una tecnologia innovativa (RNA messaggero). [Pfizer e BioNTech](#) hanno comunicato di aver concluso lo studio di fase 3, e che l'analisi di efficacia primaria, condotta su 170 casi, ha dimostrato che BNT162b2 è efficace al **95%**, a partire da 28 giorni dalla prima dose.

[Moderna](#) ha annunciato che l'analisi primaria di efficacia dello studio di fase 3 sull'mRNA-1273, condotta su 196 casi, ha dimostrato un'efficacia del vaccino del **94,1%**.

*Pur nell'ambito di una tempistica accelerata, i due vaccini saranno sottoposti ad un attento monitoraggio, come sottolineato dalla direttrice generale della **Direzione per la salute e la sicurezza alimentare (SANTE)** della Commissione europea, Sandra Gallina, in occasione dell'audizione svoltasi il 1° dicembre, in videoconferenza, presso le Commissioni riunite 12^a (Igiene e sanità) e 14^a (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica.*

La Commissione ha predisposto **un approccio coordinato alla distribuzione dei vaccini**, tramite una metodologia di assegnazione concordata con gli Stati membri: tutti avranno contemporaneamente accesso ai vaccini contro la COVID-19 non appena questi saranno disponibili e autorizzati a livello dell'UE. Agli Stati membri sarà dato accesso a una quantità di dosi di vaccino secondo un **criterio di ripartizione basato sulla popolazione**.

Il **15 ottobre** la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo "**Preparazione per le strategie di vaccinazione e la diffusione di vaccini contro la COVID-19**" ([COM\(2020\)680](#)).

La comunicazione rileva che **i servizi di vaccinazione dovrebbero essere resi facilmente accessibili alle popolazioni destinatarie**, in termini sia di accessibilità economica (a tale proposito, si incoraggiano gli Stati membri a valutare la possibilità di fornire **gratuitamente** i vaccini contro la COVID-19) sia di prossimità fisica; le modalità di accesso ai vaccini - accesso da consentire, se possibile, anche attraverso strutture centralizzate e punti di contatto centrali - dovrebbero essere comunicate in modo chiaro ai cittadini.

Gli elementi principali da prendere in considerazione per le **strategie nazionali di vaccinazione** sono - secondo la comunicazione - i seguenti: la capacità dei servizi di vaccinazione di somministrare i vaccini per la COVID-19, anche in termini di forza lavoro qualificata e di dispositivi medici e di protezione; la facilità di accesso ai vaccini per i gruppi destinatari, sia in termini di accessibilità economica che di prossimità fisica; la diffusione di vaccini con caratteristiche ed esigenze di stoccaggio e trasporto diverse, in particolare in termini di catena del freddo, capacità di trasporto refrigerato e capacità di stoccaggio; una **comunicazione chiara** sui benefici, i rischi e l'importanza dei vaccini contro la COVID-19 per rafforzare la fiducia del pubblico.

Gli Stati membri - osserva la suddetta comunicazione - dovranno decidere quali gruppi avranno accesso ai vaccini contro la COVID-19 **in via prioritaria**, in modo da salvare il maggior numero possibile di vite umane. Tale decisione dovrebbe basarsi su due criteri: 1. proteggere i gruppi e le persone più vulnerabili; 2. rallentare la diffusione della malattia, fino ad arrestarla.

La Commissione fornisce **esempi di gruppi prioritari** (non elencati in ordine di priorità) che gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione: operatori sanitari e delle strutture di assistenza a lungo termine; persone di età superiore a 60 anni; popolazione vulnerabile a causa di malattie croniche, comorbidità e altre patologie sottostanti; lavoratori essenziali al di fuori del settore sanitario; comunità in cui è impossibile osservare il distanziamento; lavoratori impossibilitati a osservare il distanziamento; gruppi vulnerabili sotto il profilo socioeconomico e altri gruppi a maggiore rischio.

STRATEGIE DI TEST

Per quanto riguarda i **test**, in occasione della [conferenza stampa del 28 ottobre](#) la Commissione ha presentato una [raccomandazione](#) sulle **strategie di test per la COVID-19, compreso il ricorso a test antigenici rapidi**, con riguardo agli elementi chiave da prendere in considerazione per le strategie di test a livello nazionale, regionale o locale.

La raccomandazione sottolinea che l'individuazione precoce attraverso i test rimane essenziale: gli Stati membri dovrebbero pertanto effettuare test nella misura più ampia possibile, dando la priorità ai soggetti sintomatici, a coloro che hanno avuto contatti con casi confermati, ai focolai locali gravi e anche ai test su soggetti asintomatici, in linea con le risorse disponibili e con le proprie capacità di effettuare test e di tracciare i contatti. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire piani per l'effettuazione di test sui lavoratori critici (compreso il personale impiegato nell'assistenza sanitaria, nell'assistenza a lungo termine e nell'istruzione) e garantire l'accesso agevole di tali gruppi a test frequenti. Gli Stati membri dovrebbero a tal fine tener conto degli scenari illustrati negli [orientamenti per i test pubblicati dall'ECDC](#).

Il **18 novembre** la Commissione ha inoltre adottato la [raccomandazione sull'uso di test antigenici rapidi per la diagnosi dell'infezione da SARS-CoV-2](#) ([C\(2020\)8037](#)), anche al fine di garantire la libera circolazione delle persone e il buon funzionamento del mercato interno (raccomandazione

basata anche questa sugli [orientamenti](#) elaborati con il contributo degli Stati membri e con la consulenza degli esperti dell'ECDC). Vengono fornite indicazioni su come selezionare i test rapidi, su quando utilizzarli e su chi dovrebbe effettuarli; si sollecitano inoltre la convalida e il riconoscimento reciproco dei test e dei relativi risultati. Su un approccio comune per l'uso di test antigenici rapidi, complementari ai test RT-PCR, si è discusso in occasione dell'ultimo [Consiglio europeo del 19 novembre](#).

MISURE DI CONTENIMENTO

Il **3 dicembre** la Commissione ha presentato la [strategia](#) "**Restare al riparo dalla COVID-19 durante l'inverno**", volta a una gestione sostenibile della pandemia nei prossimi mesi invernali, un periodo in cui circostanze specifiche, come il fatto di riunirsi in ambienti chiusi, possono comportare il rischio di una maggiore trasmissione del virus.

La strategia raccomanda di non abbassare la guardia e di restare prudenti durante tutto il periodo invernale e, in generale, nei mesi del 2021 in cui dovrebbe avvenire la distribuzione dei vaccini (a partire da quel momento, la Commissione dovrebbe fornire **ulteriori orientamenti su una revoca graduale e coordinata delle misure di contenimento**). Viene ancora una volta sottolineato che è di fondamentale importanza un **approccio coordinato** a livello dell'UE e che qualsiasi allentamento delle misure dovrebbe tener conto dell'evoluzione della **situazione epidemiologica** e della disponibilità di capacità sufficienti per effettuare test, rintracciare i contatti e curare i pazienti.

Le **misure raccomandate** per tenere sotto controllo la pandemia finché i vaccini non saranno disponibili su larga scala sono le seguenti:

- **distanziamento fisico e limitazione dei contatti sociali;**
- **test e tracciamento dei contatti** (anche attraverso le **app nazionali per il tracciamento dei contatti** e il servizio di *gateway* federativo europeo per l'interoperabilità delle medesime app nazionali);
- **sicurezza degli spostamenti** (occorre predisporre le misure di prevenzione nelle infrastrutture di trasporto e comunicare con chiarezza gli **obblighi di quarantena** che possono essere imposti quando la situazione epidemiologica nella regione di origine è più grave rispetto alla regione di destinazione);
- **personale e capacità dei sistemi sanitari** (occorre predisporre piani di continuità operativa delle strutture sanitarie per garantire la gestione dei focolai di COVID-19 e la continuità dell'accesso alle altre cure; si consiglia il ricorso ad appalti congiunti per sopperire alle carenze di attrezzature mediche);
- **salute mentale** (gli Stati membri dovrebbero seguire gli orientamenti dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione mondiale della sanità relativi al potenziamento del sostegno pubblico per fronteggiare la **stanchezza da pandemia**);
- **strategie nazionali di vaccinazione.**

CAMBIAMENTI CLIMATICI

CAMBIAIMENTO CLIMATICO

Il Consiglio europeo dovrebbe discutere del **cambiamento climatico**, come previsto nelle Conclusioni adottate il 15-16 ottobre scorsi.

*In base al progetto di Conclusioni il Consiglio europeo dovrebbe fissare un **obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra del 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990. Dovrebbe inoltre chiedere ai co-legislatori di tenere conto di questo nuovo obiettivo nella **proposta di legge europea sul clima** e di adottare quest'ultima in tempi rapidi.***

IL PIANO PER L'OBIETTIVO CLIMATICO 2030 DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Lo scorso 17 settembre la Commissione europea, nell'ambito delle azioni previste dal [Green Deal europeo](#), la strategia di crescita dell'UE per un'Europa climaticamente neutra entro il 2050, ha presentato una Comunicazione dal titolo "[Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa](#)", che delinea il **Piano per l'obiettivo climatico 2030** dell'UE. In questo documento si auspica di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra almeno del **55% rispetto ai livelli del 1990**, ben al di sopra del **target attuale del 40%**, fissato nell'ottobre 2014 nel [Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030](#).

L'obiettivo di una maggiore riduzione dei gas a effetto serra entro il 2030 è conforme all'[accordo di Parigi sul clima](#), concluso il 12 dicembre 2015 tra 197 parti contraenti in seno alla [21a Conferenza delle Parti](#) della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite ([UNFCCC](#)). L'accordo prevede di contenere l'aumento della temperatura terrestre al di sotto di 2 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali, compiendo gli sforzi possibili per raggiungere la soglia di 1,5 gradi centigradi. Prevede altresì che le Parti preparino, comunichino e mantengano dei contributi determinati a livello nazionale (NDC) che intendono progressivamente conseguire, aggiornandoli ogni cinque anni. Per l'Unione europea, l'NDC è stato fissato, dal citato Quadro 2030 per l'energia e il clima, in una riduzione pari al 40%.

Il Piano per l'obiettivo climatico 2030, in estrema sintesi:

- 1) presenta un **obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra** entro il 2030, comprensivo di emissioni e assorbimenti, di almeno il **55 %** rispetto al 1990 a livello dell'intera economia dell'UE;
- 2) prospetta una **serie di interventi necessari in tutti i settori dell'economia e l'avvio della revisione dei principali strumenti legislativi** in materia di clima per conseguire questo obiettivo più ambizioso, gettando le basi affinché la Commissione presenti proposte legislative dettagliate **entro giugno 2021**;
- 3) invita il Parlamento e il Consiglio a confermare l'obiettivo del 55 % come nuovo contributo dell'UE determinato a livello nazionale (NDC) nell'ambito dell'accordo di Parigi e a presentarlo alla Conferenza delle parti che si terrà a Glasgow nel novembre 2021 (COP26).

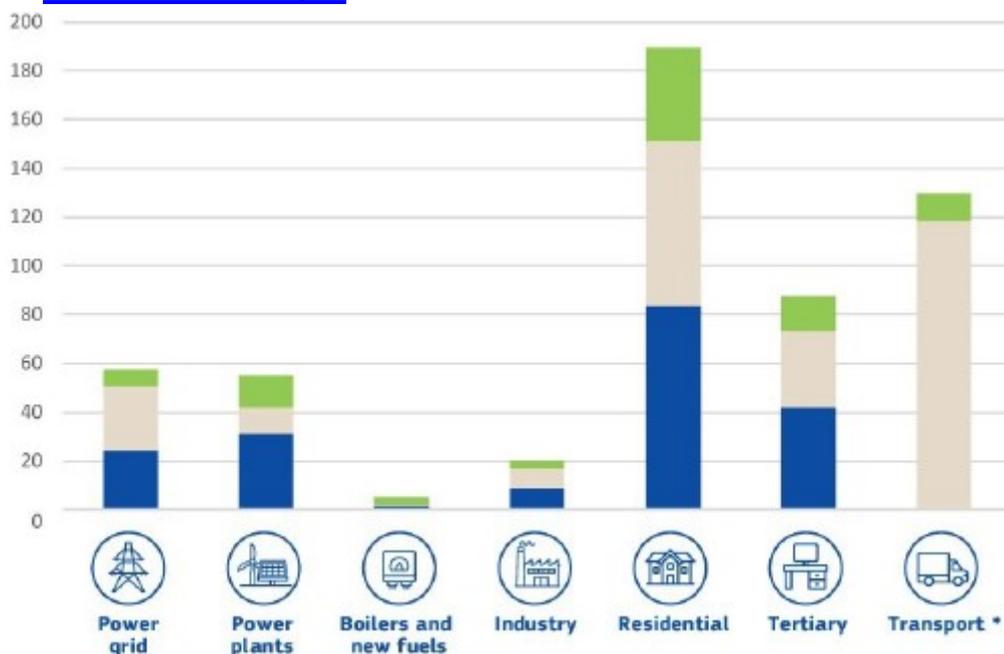
Il Piano si basa su un'analisi di impatto esaustiva^[1] degli effetti sociali, economici e ambientali, da cui emerge che l'**obiettivo** di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030 è **realistico e praticabile** (SWD(2020)176 [Parte I](#) e [Parte II](#) (in lingua inglese). Se ne veda la sintesi in lingua italiana ([SWD\(2020\)177](#))).

Dalla [valutazione a livello dell'UE dei Piani nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri](#) (PNEC) pubblicata parallelamente al Piano, emerge che l'UE è sulla buona strada per superare l'attuale obiettivo di riduzione delle emissioni di almeno il 40% entro il 2030, in particolare grazie ai progressi in corso in termini di diffusione delle energie rinnovabili in tutta Europa. Si ricorda che il [regolamento n. 2018/1999/UE](#) sulla *governance* dell'Unione dell'energia stabilisce che ogni Stato trasmetta alla Commissione europea il proprio PNIEC per il periodo 2019-2030. L'Italia ha presentato il suo [PNIEC](#) nel gennaio 2020.

La Commissione europea sottolinea inoltre che vuole raggiungere gli obiettivi per il 2050 e onorare gli impegni assunti nel quadro dell'accordo di Parigi, l'UE **deve porsi obiettivi più ambiziosi per questo decennio**.

La Commissione sostiene altresì che la risposta economica europea alla COVID-19 offre un'opportunità unica per **accelerare la transizione** verso un'economia climaticamente neutra: *Next Generation EU* e il Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027, offrono una capacità d'intervento significativa per contribuire a realizzare la duplice transizione verde e digitale cui l'Europa aspira. (Sulle iniziative volte a fronteggiare l'impatto economico e sociale della pandemia si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera).

Investimenti medi annui 2011-2020 e supplementari 2021-2030 nell'ambito delle politiche esistenti e per conseguire la riduzione del 55 % delle emissioni di gas serra in miliardi di euro (2015) - Fonte: [Commissione europea](#)



*Solo investimenti supplementari per i trasporti

	Supplementari per raggiungere la riduzione del 55 % di gas serra, 2021-2030
	Supplementari nell'ambito delle politiche attuali per il 2030 nel periodo 2021-2030 rispetto al periodo 2011-2020
	Investimenti annui storici nel sistema energetico 2011-2020

La Commissione, sulla base dell'analisi effettuata nella sua valutazione d'impatto, afferma che il conseguimento di una riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 non solo metterebbe l'UE sulla buona strada per conseguire la neutralità climatica, ma comporterebbe una serie di vantaggi.

In particolare:

- porterebbe ad **una riduzione complessiva del 60%** dell'inquinamento rispetto ai livelli del 2015;
- diminuirebbe i danni alla salute per almeno **110 miliardi di euro** rispetto ai livelli del 2015;
- determinerebbe un calo dei costi di controllo dell'inquinamento atmosferico di almeno **5 miliardi di euro nel 2030**;
- porterebbe ad una **diminuzione delle importazioni di energia di oltre un quarto** nel periodo 2021-2030 con un **risparmio di 100 miliardi di euro** sulla spesa per le importazioni dell'UE nel periodo **2021-2030** e fino **3 mila miliardi di euro entro il 2050**.

In termini di **costi**, la Commissione sostiene che per conseguire riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra del 55 % occorrerà **investire** nel sistema energetico, compresi i trasporti, **350 miliardi euro l'anno** per il periodo 2021-2030. Tuttavia i maggiori investimenti iniziali saranno ripagati nel tempo dalla riduzione del consumo di combustibili fossili.

Si segnala infine che nella [Relazione annuale sui progressi dell'azione per il clima](#) (riferita al 2019), pubblicata lo scorso 30 novembre, la Commissione europea osserva che rispetto al 2018 le emissioni di gas serra nell'UE sono diminuite del **3,7** per cento, una percentuale che configura un calo del **24% rispetto al 1990**, e che tocca il livello più basso degli ultimi tre decenni (si veda anche il [Comunicato stampa](#)). Secondo le previsioni della Commissione europea la crisi pandemica da COVID-19 in corso potrebbe far segnare un calo delle emissioni senza precedenti, con un crollo del **10% di CO2 su base annua**.

LEGGE SUL CLIMA

La [proposta di legge europea sul clima](#), presentata dalla Commissione europea nel marzo 2020 stabilisce un obiettivo comune giuridicamente vincolante a livello di UE di **zero emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050**, cosicché le emissioni di gas serra non superino le rimozioni di gas serra.

Tale testo richiede:

- 1) alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri di adottare le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica collettiva, tenendo conto dell'equità e della solidarietà tra gli Stati membri;
- 2) alla Commissione di rivedere, entro settembre 2020, l'obiettivo dell'UE per la riduzione delle emissioni di gas serra al 2030 alla luce dell'obiettivo di neutralità climatica di metà secolo, di esplorare le opzioni per una riduzione delle emissioni del 55% (anziché del 50%) e di formulare proposte per modificare l'Obiettivo 2030, se appropriato. Inoltre, entro il 30 giugno 2021, di valutare come modificare la legislazione dell'UE esistente che attua l'obiettivo 2030 e di prendere in considerazione l'adozione di misure appropriate, comprese proposte legislative;
- 3) alla Commissione di adottare atti delegati che stabiliscano una traiettoria per raggiungere la neutralità del carbonio entro il 2050, a partire dall'obiettivo del 2030, e di valutare regolarmente i progressi collettivi, la coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica delle misure pertinenti dell'UE e degli Stati membri e l'adeguatezza delle pertinenti misure nazionali e dell'UE. La Commissione dovrebbe infine intraprendere azioni correttive se riscontrasse che le misure dell'UE non sono coerenti con l'obiettivo di neutralità climatica o inadeguate rispetto all'adattamento, o se il progresso collettivo si rivelasse insufficiente.

L'Italia ha guardato con favore alla presentazione della legge europea sul clima. Riserve sono state espresse dal Governo nella relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 6, comma 4, della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), limitatamente all'attribuzione alla Commissione del potere di stabilire con atti delegati la traiettoria di graduale riduzione delle emissioni dei gas serra nel periodo 2031-2050. La relazione dichiara opportuno il coinvolgimento degli Stati membri nella definizione del percorso di riduzione. Sul punto si osserva che gli atti delegati possono integrare o modificare elementi "non essenziali" di un atto legislativo (art. 290, par. 1 TFUE). Alcuni Paesi, infine, ritengono che l'obiettivo di neutralità climatica debba essere definito a livello di Stato membro e non di Unione europea, punto sul quale, secondo quanto dichiarato dal Ministro dell'ambiente Sergio Costa nel corso dell'audizione svoltasi presso la Camera dei Deputati il 16 giugno 2020, l'Italia non concorda.

A settembre 2020 la Commissione europea ha pubblicato la [proposta modificata della legge europea sul clima](#) per **includere l'obiettivo di riduzione del 55% entro il 2030 quale prima tappa verso l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050**.

Il 30 novembre scorso sono stati avviati i negoziati di trilogia tra il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione europea. In tale occasione i co-legislatori hanno presentato le rispettive posizioni.

Il Consiglio "Ambiente" lo scorso [23 ottobre](#) aveva approvato un orientamento generale parziale sulla proposta. L'accordo, giunto dopo mesi di negoziati, si basa su un testo di compromesso della Presidenza tedesca (il terzo) e ha ricevuto il sostegno di tutti gli Stati membri, ad eccezione della Bulgaria, che ha deciso di astenersi. L'accordo raggiunto dai Ministri dell'ambiente lascia momentaneamente in sospenso la questione del nuovo obiettivo dell'UE in materia di clima per il 2030, in attesa di una decisione del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre (per maggiori dettagli sui contenuti dell'accordo si rinvia alla [Nota 59/UE](#) a cura del Senato).

Al Consiglio dell'UE del 23 ottobre l'Italia è stata rappresentata dal sottosegretario [Morassut](#) che al termine dell'incontro si è detto soddisfatto per il risultato ottenuto, affermando che il Paese si muove con determinazione nella direzione della neutralità climatica e sostiene l'obiettivo del raggiungimento del 55% di riduzione delle emissioni di CO2 al 2030 con i fatti. Ha inoltre aggiunto che "l'Italia ha fatto e sta facendo molto nella direzione della decarbonizzazione anche grazie all'impegno diretto del ministro Costa. Giungere all'obiettivo del 55% e fare in modo che tutti i paesi possano arrivarci, è fondamentale per dare credibilità all'obiettivo più generale della neutralità climatica al 2050 e dare così speranza alle giovani generazioni che ci guardano. L'emergenza pandemica ci spinge a fare di più con determinazione. La neutralità climatica e la sostenibilità sociale sono legati. Il Governo italiano sta facendo la sua parte" (si veda il [Comunicato stampa](#))

Più ambiziosa ancora è la [posizione negoziale](#) del Parlamento europeo adottata il 7 ottobre 2020 nella quale si richiede, tra l'altro, l'innalzamento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni al **60% al 2030**, la possibilità di inserire un obiettivo al 2040, di prevedere l'obiettivo della neutralità climatica al 2050 come obiettivo da raggiungere a livello individuale da ciascuno Stato e non collegialmente dall'UE, la costituzione di un Consiglio europeo sul cambiamento climatico.

Il secondo trilogio dovrebbe avere luogo il prossimo 18 dicembre.

Il Consiglio europeo potrebbe, ancora, mettere in luce i vantaggi di un innalzamento delle ambizioni climatiche dell'Ue in termini di crescita economica sostenibile, creazione di posti di lavoro, benefici sanitari e ambientali per i cittadini nonché in termini di competitività globale a lungo termine grazie alla promozione dell'innovazione nelle tecnologie verdi.

È probabile che faccia riferimento all'opportunità che l'obiettivo aggiornato venga raggiunto collettivamente al livello di Unione nella maniera più economica possibile, con la partecipazione di tutti gli Stati membri. In questo sforzo congiunto dovrebbero essere conciliate considerazioni di equità ma anche di solidarietà.

*Stando al progetto di conclusioni il Consiglio europeo dovrebbe poi precisare che l'obiettivo dovrà essere determinato in modo tale da **preservare la concorrenza** e tenere conto dei diversi punti di partenza degli Stati membri, delle **situazioni nazionali** e degli sforzi fatti. Dovrebbe poi far riferimento all'esigenza di garantire le interconnessioni e la sicurezza degli approvvigionamenti energetici ad un prezzo accessibile e rispettare il diritto degli Stati membri di decidere il **proprio mix energetico** e di scegliere le tecnologie più appropriate.*

Sembrerebbe che in sede di Consiglio dell'UE l'introduzione di nuovi obiettivi abbia dato origine ad un confronto tra i Paesi "ambiziosi" (Finlandia, Svezia, Danimarca, Paesi Bassi e Francia) e quelli che inizialmente avevano accolto tale prospettiva con cautela, sollecitando la predisposizione di valutazioni di impatto a livello nazionale. Tra essi Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Lituania, Bulgaria, Malta e Cipro, che sembrerebbero sostenere in particolare anche il diritto alla scelta del proprio mix energetico. Quanto all'Italia, si sarebbe espressa a favore della definizione di un obiettivo chiaro al 2030, nel rispetto della competitività, delle circostanze nazionali e dei risultati ottenuti sinora dai singoli Paesi.

*Il Consiglio europeo dovrebbe poi richiamare la necessità di mobilitare **finanziamenti pubblici e capitali privati** per sostenere gli investimenti che serviranno ad innalzare l'ambizione dell'UE in materia climatica. Cogliendo l'opportunità offerta dalla risposta al coronavirus, il Consiglio europeo*

dovrebbe quindi richiamare al miglior uso possibile delle risorse del QFP e del pacchetto per la ripresa, tra cui il Fondo per una transizione giusta, per sostenere le ambizioni climatiche dell'UE. L'azione climatica dovrà essere declinata in tutte le politiche e i programmi da essi finanziati. Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre confermare che almeno il 30% della spesa complessiva del QFP e del Next Generation EU sia destinato all'obiettivo climatico generale e che quest'ultimo sia tradotto in obiettivi specifici all'interno della legislazione di settore.

Il prossimo **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027** prevede di destinare almeno il **30%** della spesa complessiva all'azione per il clima (a fronte del 25% proposto dalla Commissione e del 20% dell'attuale bilancio). Sia il bilancio sia *Next Generation EU* dovranno rispettare l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e contribuire al raggiungimento dei nuovi obiettivi climatici 2030 dell'Unione. Come principio generale, tutte le spese dell'UE dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi dell'accordo di Parigi (si vedano al riguardo le [Conclusioni](#) del Consiglio europeo dello scorso luglio e il [Dossier](#) a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio dei rapporti con l'Unione europea della Camera).

Con un finanziamento di 750 miliardi di euro (di cui rispettivamente **390 miliardi in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti**), [Next Generation EU](#) (NGEU) è lo strumento proposto dalla Commissione europea lo scorso 27 maggio nell'ambito del [Piano dell'UE per la ripresa economica](#). Il NGEU prevede, tra le misure finanziate, il sostegno affinché la transizione verso un'economia climaticamente neutra non sia compromessa dalla pandemia da COVID-19. A tali misure sono destinati **30 miliardi di euro**. **Dieci miliardi di euro** sono invece destinati, allo stato attuale dei negoziati, al **Fondo per una transizione giusta**, a favore delle regioni più esposte alle ripercussioni negative della transizione verso un'economia a emissioni zero. Nell'ambito di NGEU è inoltre previsto il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, che con **672,5 miliardi di euro** intende sostenere, tra l'altro, la transizione verde e digitale (per maggiori dettagli si veda infra la sezione relativa allo stato dei negoziati sul QFP).

Sui negoziati sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 si rinvia alla relativa scheda della presente nota (si vedano il [comunicato stampa](#) del Parlamento europeo, la [Nota UE 44/17](#) a cura del Senato).

Si ricorda inoltre che il QFP prevede lo stanziamento di **5.432 miliardi di euro** a favore del programma LIFE, lo strumento finanziario destinato a progetti legati all'ambiente, alla protezione della natura e all'azione per il clima.

*Il Consiglio europeo dovrebbe poi ricordare il ruolo dell'UE nel promuovere lo sviluppo di standard comuni e globali per la finanza verde, invitando la Commissione europea a presentare una proposta legislativa al riguardo entro giugno 2021. Dovrebbe inoltre accogliere con favore la tabella di marcia per il clima della Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il 2021-2025, che contribuirà ad onorare il suo impegno di destinare **mille miliardi di euro** in investimenti a favore del clima e dell'ambiente entro il 2030.*

LE OBBLIGAZIONI VERDI

Uno degli obiettivi del *Green Deal* europeo è quello di offrire maggiori opportunità agli investitori e alle imprese agevolando l'individuazione degli investimenti sostenibili e garantendone la credibilità. A tal fine l'Esecutivo ha annunciato, tra l'altro, la definizione di una norma UE per le obbligazioni verdi che favorisca gli investimenti sostenibili nel modo più appropriato, come specificato anche nel [Piano di investimenti per un'Europa sostenibile](#) del gennaio 2020. Ha annunciato inoltre la presentazione di una nuova strategia in materia di finanza sostenibile nel terzo trimestre del 2020.

La definizione di tale norma è stata una raccomandazione contenuta nella relazione finale del [gruppo di esperti ad alto livello della Commissione sulla finanza sostenibile](#) e dal Gruppo di esperti tecnici (TEG) che ha fornito raccomandazioni dettagliate nel [giugno 2019](#) e nel [marzo 2020](#). E' stata anche

una delle misure previste dal [Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile](#) presentato dalla Commissione europea nel marzo 2018.

Tale piano prevedeva una serie di azioni volte a: riorientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili al fine di realizzare una crescita sostenibile e inclusiva; gestire i rischi finanziari derivati dai cambiamenti climatici, l'esaurimento delle risorse, il degrado ambientale e le questioni sociali; promuovere la trasparenza e la visione a lungo termine nelle attività economico-finanziarie.

Tra le misure attuative del piano d'azione si ricordano: il [Regolamento \(UE\) 2020/852](#) che definisce un **sistema armonizzato di classificazione (tassonomia) degli investimenti sostenibili**; il [Regolamento \(UE\) 2019/2088](#) relativo agli **obblighi degli investitori e agli adempimenti informativi**; il [Regolamento \(UE\) 2019/2089](#) relativo agli **indici per gli investimenti a basse emissioni di carbonio**.

Sulla base delle raccomandazioni del Gruppo di esperti tecnici, la Commissione europea ha recentemente elaborato una [valutazione di impatto iniziale](#) sulla quale ha avviato una consultazione pubblica, conclusasi lo scorso 7 agosto 2020, volta ad esplorare le varie possibilità relative ad uno strumento legislativo in materia di obbligazioni verdi. La Commissione europea afferma che la decisione finale in merito a tale strumento sarà contenuta nell'ambito della rinnovata strategia sulla finanza sostenibile (si veda al riguardo la [pagina](#) a cura della Commissione europea).

LA TABELLA DI MARCIA PER IL CLIMA DELLA BEI

Lo scorso 11 novembre il Consiglio di Amministrazione della BEI ha approvato la [Tabella di marcia della Banca per il clima del Gruppo BEI per il periodo 2021-2025](#). Si tratta di un documento programmatico contenente le linee guida per le future attività di finanziamento della BEI e del FEI (Fondo europeo per gli investimenti) volte a sostenere investimenti pari a **1.000 miliardi di euro** nell'azione per il clima e nella sostenibilità ambientale entro il 2030, e **ad allineare tutte le attività di finanziamento ai principi e agli obiettivi dell'Accordo di Parigi sul clima entro la fine del 2020**. Il documento programmatico espone in dettaglio i piani del Gruppo BEI per quanto riguarda le attività a favore del Green Deal europeo e dello sviluppo sostenibile al di fuori dell'Unione europea (si veda il [Comunicato stampa](#) della BEI).

Si ricorda che il Piano investimenti per un'Europa prevede, tra l'altro, che la BEI diventi la **Banca dell'UE per il clima** e aumenti progressivamente la percentuale dei suoi finanziamenti destinata all'azione per il clima e alla sostenibilità ambientale, portandola, entro il 2025, al **50% delle operazioni**.

In particolare, la tabella di marcia è strutturata attorno a 4 principali aree di lavoro:

1. **accelerare la transizione attraverso la finanza sostenibile**, aumentando gli investimenti verdi e **sostenere l'innovazione a lungo termine** e nuovi modelli imprenditoriali;
2. **garantire che la transizione riguardi tutti**, sostenendo le comunità esposte a cambiamenti strutturali o rischi climatici;
3. **sostenere operazioni allineate all'accordo di Parigi** in vari settori (tra cui quello dell'energia, dei trasporti, infrastrutture stradali, dell'aviazione, in agricoltura e nella silvicoltura);
4. **costruire un approccio coerente alle politiche e alla trasparenza, alla responsabilità e all'assicurazione di qualità**.

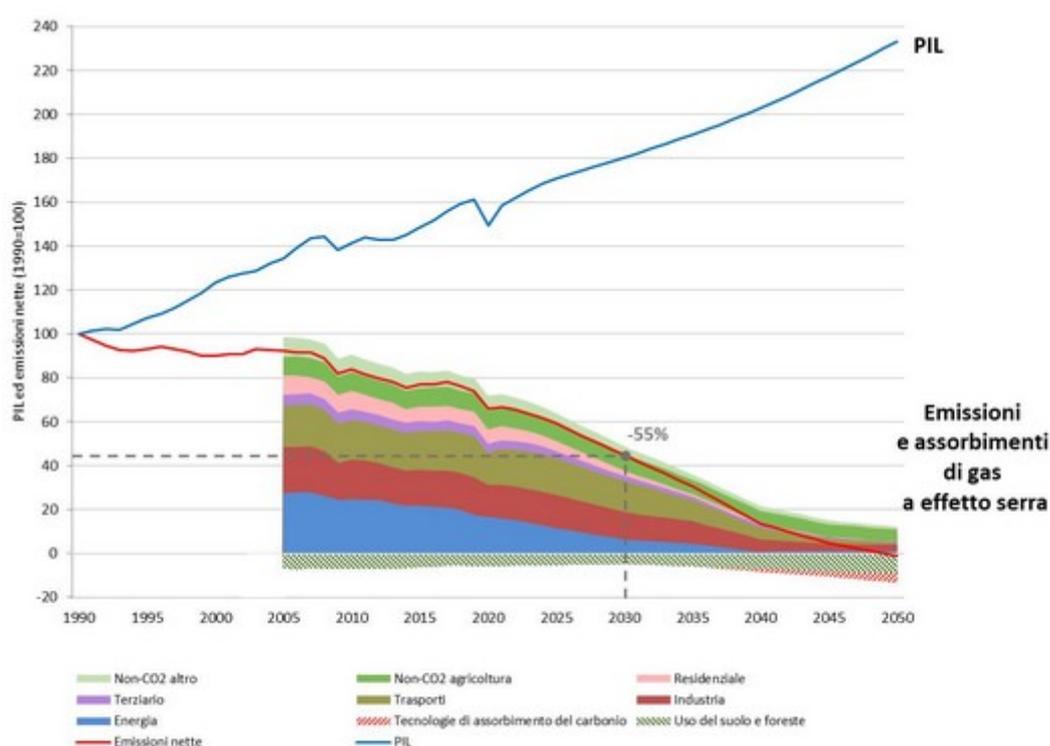
Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre invitare la Commissione a valutare come tutti i settori economici possano contribuire al raggiungimento dell'obiettivo al 2030 e a presentare le proposte necessarie, accompagnate da un esame approfondito dell'impatto economico, ambientale e sociale a livello degli Stati membri, tenendo conto dei piani nazionali per l'energia e il clima. In particolare, è probabile che il Consiglio europeo chieda alla Commissione di adottare alcune misure tra cui:

- esplorare i modi per **rafforzare il sistema ETS** preservandone l'integrità, in particolare per rafforzare le politiche di determinazione dei prezzi del carbonio tenendo conto della necessità di affrontare gli aspetti legati alla distribuzione e alla povertà energetica. Si dovrebbe ricorrere al Fondo per la modernizzazione per affrontare le maggiori esigenze di investimento necessarie ad accelerare la transizione verso la neutralità climatica e modernizzare i sistemi energetici;

- migliorare il potenziale di riduzione delle emissioni in settori che non saranno coperti dall'ETS, in particolare **l'agricoltura e la silvicoltura**;

- proporre un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera per garantire l'integrità ambientale delle politiche dell'UE ed evitare la rilocalizzazione delle emissioni di CO2 compatibilmente con le norme dell'OMC.

Nel Piano per l'obiettivo climatico 2030 la Commissione europea sostiene che per ridurre del 55 % le emissioni di gas a effetto serra saranno necessarie azioni **in tutti i settori**: solo con il contributo di tutti si può realizzare una transizione climaticamente neutra.



La Commissione europea annuncia quindi una serie di interventi necessari per ciascun settore. In particolare essi prevedono:

- la trasformazione del sistema energetico, compresi edifici, trasporti e industria. In particolare, per quanto concerne l'industria dovranno essere sviluppate e testate su vasta scala tecnologie a bassissime o zero emissioni di carbonio, tra cui: l'integrazione dei sistemi, l'accesso a risorse sostenibili, una maggiore circolarità, l'elettrificazione della produzione di calore medio ed elevato e la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio e dell'idrogeno;
- la riduzione delle emissioni diverse da CO2 (metano, protossido di azoto e i gas fluorurati) che rappresentano il 20% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Ue;
- l'ampliamento del pozzo di assorbimento, ossia la capacità del suolo di trattenere emissioni di CO2 equivalenti, ad esempio attraverso una gestione più sostenibile delle foreste e del suolo in linea con la strategia sulla biodiversità.

IL SISTEMA ETS

Il sistema di scambio quote di emissione (ETS), il primo e il più grande mercato internazionale dei permessi di emissione di carbonio, rappresenta lo strumento politico chiave dell'UE per la lotta al cambiamento climatico. Il sistema ETS dell'UE, che si rivolge a tutti i settori industriali caratterizzati da elevate emissioni, incluso il trasporto aereo, è stato introdotto con la direttiva [Direttiva 2003/87/CE](#).

Esso fissa un tetto massimo, stabilito a livello europeo, per le emissioni consentite ai soggetti che fanno parte del sistema, consentendo ai partecipanti di acquistare e vendere sul mercato i diritti di emissione di CO₂ ("quote"), acquisiti mediante asta. La Direttiva è stata rivista da ultimo nel marzo 2018 (direttiva (UE) 2018/410) con l'istituzione di due fondi: il primo è il **Fondo per l'innovazione**, di cui si estende il campo di applicazione a progetti innovativi riguardanti tecnologie a basse emissioni di carbonio. Il secondo è il **Fondo per la modernizzazione**, volto a sostenere gli investimenti nella modernizzazione dei sistemi energetici e a migliorare l'efficienza energetica negli Stati membri con un PIL pro capite, a prezzi di mercato, inferiore al 60 % della media dell'Unione nel 2013. Questi due fondi contribuiscono a finanziare il *Green Deal* europeo, secondo quanto previsto dal Piano investimenti per un'Europa sostenibile.

Nell'ambito della revisione del Quadro 2030 per l'energia e il clima, annunciata per giugno 2021 nella Comunicazione "Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa", la Commissione sarebbe orientata, tra l'altro, ad estendere il sistema ETS alle emissioni prodotte dal trasporto su strada e dagli edifici, nonché a quelle prodotte dal trasporto marittimo e ridurre le quote gratuite assegnate alle compagnie aeree.

Inoltre, nell'ambito del *Green Deal* europeo la Commissione ha annunciato l'introduzione di un **meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere** (*Carbon border tax* - CBT), che imporrebbe un prezzo del carbonio sulle importazioni di determinati beni provenienti dall'esterno dell'UE, per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e garantire che le imprese europee possano competere in condizioni di parità. Nel marzo 2020 ha presentato una [valutazione di impatto iniziale](#) sulla quale si è svolta una [consultazione pubblica](#) (22 luglio - 28 ottobre 2020). La Commissione dovrebbe presentare una proposta legislativa nel primo trimestre 2021.

*E' probabile che il Consiglio europeo faccia anche riferimento alla presentazione del contributo nazionale volontario aggiornato di riduzione dei gas climalteranti, che ai sensi dell'accordo di Parigi, l'Unione e gli Stati membri devono presentare entro fine anno alla [Convenzione quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite](#). Stando al progetto di conclusioni il contributo sarà aggiornato sulla base del nuovo obiettivo vincolante al 2030. Il Consiglio europeo potrebbe inoltre ribadire, in vista della [COP26](#) che si terrà a Glasgow nel novembre 2021, l'importanza dell'impegno internazionale al fine di affrontare i cambiamenti climatici. Potrebbe quindi invitare ad un'azione forte e coordinata attraverso **diplomazia attiva europea per il clima**.*

Già nella Comunicazione relativa al *Green Deal* europeo, del resto, la Commissione europea aveva sottolineato l'importanza di dispiegare una "Diplomazia del *Green Deal*" più energica, volta a persuadere gli altri attori a fare la loro parte nella promozione di uno sviluppo più sostenibile. La Commissione aveva quindi preannunciato la propria intenzione di attivare a questo fine tutti i canali diplomatici bilaterali e multilaterali (Nazioni Unite, G7, G20, OMC).

Il Consiglio europeo dovrebbe poi richiedere che tutti gli accordi commerciali rispettino l'ambizione in materia di clima. Infine, dovrebbe richiamare l'intensificazione degli sforzi internazionali per proteggere la biodiversità in vista della COP15 che si terrà in Cina il prossimo anno.

LA STRATEGIA SULLA BIODIVERSITÀ

Lo scorso 23 ottobre il Consiglio "Ambiente" ha adottato [conclusioni](#) sulla [Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030](#) presentata dalla Commissione europea lo scorso maggio.

La strategia sulla biodiversità per il 2030 è un piano a lungo termine lungo termine, globale, sistemico e ambizioso per salvaguardare la natura e invertire la tendenza al degrado degli ecosistemi. Costituisce uno dei pilastri del *Green Deal* europeo e della leadership dell'UE nel settore dell'azione internazionale a favore dei beni pubblici globali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Essa definisce nuovi impegni, misure, obiettivi e meccanismi di *governance*, tra cui quello di trasformare almeno il 30 % della superficie terrestre e dell'ambiente marino d'Europa in zone protette gestite in modo efficace.

Come si legge nel [Comunicato stampa](#) del Consiglio, le conclusioni forniscono orientamenti politici per quanto riguarda l'attuazione della strategia e insistono sul destinare una quota significativa del 30% del bilancio dell'UE e delle spese di *Next Generation EU* destinate all'azione per il clima in investimenti a favore della biodiversità (si veda inoltre la [Nota 59/UE](#) a cura del Servizio Studi del Senato)

Si ricorda che l'accordo sul QFP e sul *Next Generation EU* del 10 novembre ha inserito la tutela della biodiversità come obiettivo specifico accanto alla transizione verde e digitale, dedicando ad essa il 7,5 della spesa annuale a partire dal 2024, percentuale dovrebbe essere innalzata al 10 per cento a partire dal 2026.

Le conclusioni ribadiscono inoltre la determinazione dell'UE a dare l'esempio nell'affrontare la crisi mondiale in cui versa la biodiversità e nell'elaborare un ambizioso nuovo quadro globale dell'ONU per la biodiversità in vista della **Conferenza delle Nazioni Unite** sulla che si terrà in Cina nel novembre 2021 (COP15). In tale occasione le parti dovrebbero concordare l'estensione delle aree protette al 30% della superficie terrestre.

SICUREZZA

Il Consiglio europeo dovrebbe affrontare le questioni relative alla sicurezza, in particolare la **lotta contro il terrorismo e l'estremismo violento**, anche *online*.

1. In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe **condannare fermamente i recenti attentati terroristici** che hanno colpito l'Europa, esprimendo solidarietà ai cittadini di Austria, Germania e Francia, uniti nella lotta al terrorismo e all'estremismo violento.

In occasione della videoconferenza dei **ministri dell'Interno**, tenutasi il **13 novembre 2020**, il Consiglio ha discusso della **lotta al terrorismo**. A seguito dei recenti attentati terroristici perpetrati in Francia e in Austria, i ministri hanno valutato come potenziare ulteriormente gli sforzi congiunti dell'UE per combattere il terrorismo e hanno adottato una [dichiarazione comune](#).

Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre condannare tutte le forme di antisemitismo, razzismo e xenofobia, e sottolineare l'importanza di combattere l'intolleranza. accogliendo con favore l'adozione della [dichiarazione del Consiglio relativa alla lotta contro l'antisemitismo](#).

La dichiarazione, adottata con procedura scritta il **2 dicembre 2020**, evidenzia che l'aumento delle minacce alle persone ebraiche in Europa, inclusa la rinascita dei miti della cospirazione, le espressioni pubbliche di antisemitismo, soprattutto nel contesto della pandemia di COVID-19, e un aumento degli incidenti antisemiti e dei crimini d'odio è motivo di grande preoccupazione. La dichiarazione afferma che l'antisemitismo, in qualsiasi forma, è e deve rimanere inaccettabile e devono essere prese tutte le misure per contrastarlo, anche, se necessario, attraverso misure legali a livello europeo. Sottolinea che gli Stati membri dell'Unione europea sostengono iniziative politiche a livello europeo che mirano a combattere l'incitamento all'odio antisemita e agli atti di violenza, nonché la diffusione *online* di miti della cospirazione antisemita. Il Consiglio ha evidenziato inoltre la centralità della **definizione di antisemitismo utilizzata dall'*International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)*** in ambito educativo e giudiziario, sollecitandone l'adozione uniforme e apprezzando il fatto che 18 Stati membri abbiano già dato seguito alla [dichiarazione del Consiglio del 6 dicembre 2018](#), approvando

la definizione operativa dell'IHRA quale utile strumento di orientamento nell'istruzione e nella formazione.

La definizione operativa, non giuridicamente vincolante, di antisemitismo - adottata il 26 maggio 2016 dalla Plenaria dell'IHRA a Bucarest - è la seguente: *"L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio per gli ebrei. Manifestazioni di antisemitismo verbali e fisiche sono dirette verso gli ebrei o i non ebrei e/o alle loro proprietà, verso istituzioni comunitarie ebraiche ed edifici utilizzati per il culto"*.

In tale contesto, il Consiglio europeo dovrebbe accogliere con favore la presentazione, da parte della Commissione europea, di un'**agenda dell'UE per la lotta al terrorismo** e chiedere che i relativi lavori siano portati avanti.

Nel [programma di lavoro per il 2021](#) la Commissione ha dichiarato che continuerà a rafforzare l'**Unione della sicurezza** mediante la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e alle minacce ibride. Dovrebbe a tal fine presentare un'iniziativa a carattere non legislativo, "**Un'agenda dell'UE per la lotta al terrorismo: prevenire, proteggere, reagire, anticipare**", entro il **3° semestre del 2021**. Dovrebbe inoltre presentare una strategia globale di **lotta contro l'antisemitismo**.

Negli ultimi cinque anni l'UE ha adottato una serie di misure per rafforzare la sicurezza. Gli Stati membri continuano a collaborare per migliorare la cooperazione in vari settori: prevenzione della **radicalizzazione, contenuti terroristici online**, accesso e **scambio di informazioni, cooperazione nell'attività di contrasto**. La [Strategia sull'Unione della sicurezza](#), presentata dalla Commissione il **24 luglio 2020**, delinea le priorità in materia di azioni, strumenti e misure per garantire la sicurezza nel mondo fisico e digitale e in tutte le componenti della società. La strategia si estende su **cinque anni a partire dal 2020**.

La comunicazione riferisce che nel **2019** si è registrata una diminuzione degli **attentati terroristici**, tuttavia:

- il rischio per i cittadini UE di un attacco jihadista effettuato o ispirato da **Da'esh e al-Qaeda** e i loro affiliati rimane elevato. In totale **13 Stati membri dell'UE** hanno segnalato **119 attentati terroristici** completati, falliti e sventati, con dieci morti e 27 feriti (fonte: Europol, [European Union Terrorism Situation & Trend Report - Te-Sat](#), 2020);
- sta aumentando la minaccia dell'**estremismo di destra violento**. Sempre in base alla relazione di Europol, nel 2019 ci sono stati sei attacchi terroristici ad opera di gruppi di destra in tre Stati membri (uno è stato portato a termine, uno è fallito, quattro sono stati sventati), rispetto ad uno solo nel 2018, e vi sono stati altri morti in casi non classificati come terrorismo;
- destano preoccupazione gli **attacchi razzisti**. Gli attentati terroristici anti-semiti mortali di Halle hanno ricordato la necessità di rafforzare la reazione in linea con la [dichiarazione del Consiglio](#) del 2018 "relativa alla lotta contro l'antisemitismo e allo sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza per una migliore protezione delle comunità e delle istituzioni ebraiche in Europa";
- una persona su cinque nell'UE teme molto un attacco terroristico nei prossimi 12 mesi. La grande maggioranza degli attentati terroristici recenti è costituita da **attacchi a "tecnologia bassa"**, eseguiti da soggetti che agiscono da soli in spazi pubblici, mentre la **propaganda terroristica online** ha assunto un nuovo significato con la diretta *streaming* degli attacchi di Christchurch (nel periodo che va da luglio 2015 alla fine del 2019 Europol ha reperito contenuti terroristici in 361 piattaforme);
- la minaccia rappresentata dalle **persone radicalizzate** resta elevata ed è potenzialmente rafforzata dai combattenti terroristi stranieri di ritorno e dagli estremisti che escono di prigione.

2. Al fine di **prevenire la radicalizzazione e contrastare le ideologie** che sono alla base del terrorismo e dell'estremismo violento, anche *online*, nelle sue conclusioni il Consiglio europeo dovrebbe chiedere di:

- a. intensificare la **lotta contro i contenuti illegali online**. A tale proposito, dovrebbe accogliere con favore la proposta di rafforzare le responsabilità delle piattaforme *online* nel quadro della **legge sui servizi digitali**. Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre sollecitare i legislatori ad adottare rapidamente la **proposta relativa al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online**;

Le attuali norme UE sui servizi digitali sono rimaste sostanzialmente invariate dall'adozione della [direttiva 2000/31/CE](#), dell'8 giugno 2000, "relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno" (**direttiva sul commercio elettronico**).

Per promuovere e sostenere la **transizione digitale dell'UE**, il 19 febbraio 2020 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte che comprende la comunicazione quadro in materia, "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" ([COM\(2020\)67](#)), la comunicazione sulla Strategia europea per i dati ([COM\(2020\)66](#)) e il Libro bianco sull'Intelligenza artificiale ([COM\(2020\)65](#)).

L'imminente pacchetto relativo alla **legge sui servizi digitali** (*Digital Services Act* - DSA) dovrebbe poggiare su due pilastri: in primo luogo, la Commissione vuole aumentare e armonizzare le **responsabilità delle piattaforme online** e dei prestatori di servizi di informazione, nonché rafforzare la sorveglianza sulle politiche dei contenuti delle piattaforme nell'UE; in secondo luogo, la Commissione propone di stabilire **regole ex ante** volte a garantire condizioni di equità sui mercati caratterizzati da grandi piattaforme che agiscono come controllori.

Il **Parlamento europeo** ha approvato due **relazioni d'iniziativa legislativa**, della Commissione parlamentare giuridica - [JURI](#) (il 28 settembre 2020) e di quella per il mercato interno e la protezione dei consumatori - [IMCO](#) (il 1° ottobre 2020), in cui chiede alla Commissione europea di rispondere alle attuali carenze dell'ambiente *online* con il pacchetto di **leggi sui servizi digitali**. Entrambe le Commissioni richiedono un meccanismo vincolante di notifica e azione per fronteggiare i contenuti illegali *online*.

Nella sua [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020, il **Parlamento europeo** ha da ultimo accolto con favore l'impegno della Commissione di presentare un pacchetto relativo alla legge sui servizi digitali, che dovrebbe consistere di una proposta che modifica la direttiva sul commercio elettronico e di una proposta di regole *ex ante* sugli operatori sistemici che fungono da controllori dell'accesso, sulla base dell'articolo 225 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE). Il Parlamento ha invitato la Commissione a presentare tale pacchetto sulla base dell'articolo 53, paragrafo 1, e degli articoli 62 e 114 TFUE e basandosi su una valutazione d'impatto approfondita che dovrebbe includere informazioni sulle implicazioni finanziarie delle proposte ed essere fondata su dati, statistiche e analisi pertinenti.

La **proposta di regolamento relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online** - *Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, riunitisi a Salisburgo il 19-20 settembre 2018* ([COM\(2018\)640](#)) è stata presentata dalla Commissione il 12 settembre 2018.

La proposta mira a stabilire un quadro giuridico chiaro e armonizzato per **prevenire l'uso improprio dei servizi di hosting** per la diffusione di contenuti terroristici *online*, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato unico digitale. In particolare, il regolamento intende fare chiarezza riguardo alla responsabilità che incombe ai prestatori di servizi di *hosting* affinché questi adottino tutte le "opportune misure necessarie, ragionevoli e proporzionate" per garantire la sicurezza dei loro servizi e l'individuazione e la rimozione efficaci dei contenuti terroristici *online*, tenendo tuttavia in considerazione l'importanza fondamentale della libertà di espressione e di informazione in una società aperta e democratica. La proposta contiene inoltre una serie di misure di salvaguardia per garantire il rispetto dei diritti fondamentali quali la libertà di espressione e di informazione, oltre alle possibilità di ricorso giudiziario garantite dal diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 19 del [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE) e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Sulla proposta, il **Parlamento europeo** ha adottato la sua posizione in [prima lettura](#) il **17 aprile 2019**.

Come evidenziato nella [Strategia sull'Unione della sicurezza](#) sopra citata, sempre più spesso, le minacce principali per i cittadini, quali il terrorismo, l'estremismo o gli abusi sessuali sui minori, fanno affidamento sull'ambiente digitale. Un primo passo essenziale in questa direzione è - secondo la Commissione - la rapida conclusione dei negoziati sulla proposta di legislazione sui contenuti terroristici *online*, di cui va garantita l'attuazione. La Commissione sottolinea inoltre il ruolo cruciale dell'**Unità UE addetta alle segnalazioni su Internet** di [Europol](#), che continuerà a monitorare l'attività dei gruppi terroristici *online* e le azioni intraprese dalle piattaforme, nonché dell'ulteriore sviluppo del [protocollo di crisi dell'UE](#).

- b. adoperarsi affinché **l'istruzione e la formazione religiose** siano in linea con i diritti e i valori fondamentali europei e contrastare l'influenza straniera esercitata su organizzazioni civili e religiose nazionali attraverso finanziamenti non trasparenti;
- c. sostenere iniziative volte a **comprendere meglio la diffusione delle ideologie estremiste**. A tal proposito il Consiglio europeo dovrebbe incoraggiare lo scambio globale di competenze, ricerche e conoscenze scientifiche a livello europeo

3. Il Consiglio europeo dovrebbe affermare la necessità che le autorità di contrasto e giudiziarie siano in grado di esercitare i loro legittimi poteri per combattere le forme gravi di criminalità *online*. Il Consiglio europeo dovrebbe in proposito invitare la Commissione a proporre una via da seguire in materia di **conservazione dei dati per lottare contro le forme gravi di criminalità**, alla luce della più recente giurisprudenza della **Corte di giustizia dell'Unione europea** e nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

Con la [sentenza](#) del **6 ottobre 2020**, la Corte di Giustizia dell'UE conferma che **il diritto dell'Unione osta alle legislazioni nazionali che impongano a un fornitore di servizi di comunicazione elettronica, ai fini della lotta contro le violazioni in generale o per salvaguardare la sicurezza nazionale, la trasmissione o la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e all'ubicazione**.

Il **Garante italiano per la protezione dei dati personali** si è così [espresso](#) sulla sentenza: "*portando a coerente conclusione il percorso iniziato con le sentenze Digital Rights e Tele2 Sverige e in analogia con le posizioni più garantiste della CEDU, la Corte esclude che quella dei trattamenti di dati funzionali a tali finalità possa essere una 'zona franca' impermeabile alle esigenze di tutela della persona. Si tratta di un principio di assoluta rilevanza, sotto il profilo democratico, nel rapporto tra libertà e sicurezza già delineato nella sentenza Schrems del luglio scorso, per evitare che una*

dilatazione (nell'ordinamento statunitense particolarmente marcata) della nozione di sicurezza nazionale finisce di fatto per eludere l'effettività della tutela di un fondamentale diritto di libertà, quale appunto quello alla protezione dei dati. Diritto che vive comunque in costante equilibrio con altri diritti, quale appunto quello alla sicurezza che, se oggetto di minaccia grave, può legittimare – afferma la Corte – anche misure invasive quali la conservazione generalizzata dei dati, purché per il solo tempo strettamente necessario e con alcune garanzie essenziali. La proporzionalità resta, dunque, la chiave per affrontare l'emergenza, in ogni campo, secondo lo Stato di diritto".

Con le due sentenze della Grande Camera emesse il 6 ottobre 2020, la Corte ha dichiarato che la [direttiva 2002/58/CE](#) **relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche** è applicabile alla legislazione nazionale che impone ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica di effettuare operazioni di trattamento dei dati personali, come la loro trasmissione alle autorità pubbliche o la loro conservazione, per **finalità di salvaguardia della sicurezza nazionale e lotta alla criminalità**. Inoltre, pur confermando la sua giurisprudenza derivante dalla [sentenza Tele2 Sverige e Watson e a.](#), relativa alla natura sproporzionata della conservazione generale e indiscriminata dei dati sul traffico e dei dati sull'ubicazione, la Corte fornisce chiarimenti, fra l'altro, in merito alla portata dei poteri conferiti agli Stati membri da tale direttiva in materia di conservazione di tali dati per le finalità sopra menzionate, precisando che, nelle situazioni in cui uno Stato membro deve affrontare una grave minaccia alla sicurezza nazionale che si riveli "reale, attuale o prevedibile", può **derogare** all'obbligo di garantire la riservatezza dei dati relativi alle comunicazioni imponendo, con provvedimenti legislativi, la conservazione generalizzata e indifferenziata di tali dati per un periodo limitato a quanto strettamente necessario.

4. Per sostenere ulteriormente l'attività di contrasto in tutta l'UE e il corretto funzionamento dello **spazio Schengen**, nel progetto di conclusioni si evidenzia infine la necessità di **rafforzare la cooperazione e il coordinamento giudiziari e di polizia**. In tale contesto, il Consiglio europeo: dovrebbe:

- a. invitare gli Stati membri a intensificare gli sforzi volti ad avvalersi appieno delle **banche dati e dei sistemi di informazione europei**, in particolare per quanto riguarda l'inserimento, nelle banche dati, dei dati pertinenti relativi alle persone che, a giudizio dei singoli Stati membri, costituiscono una grave minaccia di terrorismo o di estremismo violento;
- b. sottolineare l'importanza di garantire che tutte le persone che attraversano le **frontiere esterne** dell'Unione siano oggetto di verifica sulla base delle banche dati pertinenti, come previsto dalla normativa dell'Unione in materia;

Il [regolamento \(UE\) n. 2016/399 che istituisce il codice frontiere Schengen](#) (vedi la [versione consolidata](#)), noto anche come "**codice frontiere Schengen**", stabilisce le norme riguardanti l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE e l'assenza di controlli alle frontiere interne.

Quando attraversano le frontiere esterne, i cittadini dei Paesi extra UE che non godono della libertà di circolazione ai sensi del diritto dell'Unione sono sottoposti a controlli in conformità alle condizioni di ingresso nel Paese, comprese la consultazione sistematica delle banche dati pertinenti, quali il **sistema d'informazione Schengen (SIS)** (vedi il [regolamento \(CE\) n. 1987/2006](#) sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione - SIS II, nonché la [versione consolidata](#)) e il **sistema d'informazione visti (VIS)**, qualora la persona sia soggetta all'obbligo del visto (istituito con il [regolamento \(CE\) n. 767/2008](#) concernente il sistema di informazione visti e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata - -vedi la [versione consolidata](#)).

Recenti sviluppi dell'*acquis* di Schengen comprendono inoltre: il **sistema di ingressi/uscite - EES** (la cui attuazione è prevista per il 2022 dal [regolamento \(UE\) 2017/2226](#)); il **quadro per l'interoperabilità fra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti** (istituito dal [regolamento \(UE\) 2019/817](#)); il **quadro per l'interoperabilità fra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione** (di cui al [regolamento \(UE\) 2019/818](#)); che istituisce il **sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi - ETIAS** (istituito con il [regolamento \(UE\) 2018/1240](#));

Inoltre [eu-LISA](#) (istituita con il [regolamento \(UE\) 2018/1726](#) - vedi anche la [versione consolidata](#)) l'agenzia che si occupa della gestione dei sistemi di tecnologia dell'informazione (IT) su larga scala dell'UE per quanto riguarda la libertà, la sicurezza e la giustizia, è responsabile del funzionamento di tre sistemi informatici dell'UE per la gestione delle frontiere: [Eurodac](#) (banca dati dell'UE relativa alle impronte digitali dei richiedenti asilo, che consente di effettuare confronti tra le stesse istituita con il [regolamento \(UE\) n. 603/2013](#), ora oggetto di una proposta di modifica da parte della Commissione europea), SIS e VIS. Ai sensi del regolamento (UE) n. 2017/2226, eu-LISA ha inoltre il compito aggiuntivo di sviluppare l'EES e di garantirne la corretta gestione.

- c. invitare i legislatori a esaminare rapidamente la proposta relativa al **rafforzamento del mandato di Europol** in vista della sua adozione **entro la fine del 2021**;

L'**Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol)** assiste le autorità degli Stati membri incaricate dell'applicazione della legge fornendo una piattaforma per lo scambio e l'analisi di informazioni su una serie di attività criminali gravi e a carattere transnazionale. L'agenzia è entrata in funzione nel 1998 sulla base della Convenzione Europol del 1995, giuridicamente riformata, da ultimo, con il [regolamento n. 2016/794](#).

Nel suo Programma di lavoro per il 2021 la Commissione ha dichiarato che presenterà una **proposta per modernizzare l'attuale cooperazione nell'attività di contrasto all'interno dell'Unione mediante la creazione di un codice di cooperazione di polizia dell'UE**. La proposta avrà carattere legislativo e dovrebbe essere presentata entro il 4° trimestre del 2021.

- d. sottolineare l'importanza della **cooperazione giudiziaria e di polizia** in tutti i suoi aspetti.

Eurojust è l'agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, istituita con il [regolamento \(UE\) 2018/1727](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018 - che ha sostituito l'unità Eurojust inizialmente istituita con la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002. Compito dell'agenzia è quello di stimolare e migliorare **il coordinamento e la cooperazione fra le autorità giudiziarie** competenti degli Stati membri, in particolare in relazione alle **forme gravi di criminalità organizzata**, qualora tali forme di criminalità interessino due o più Stati membri o richiedano un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri, da **Europol**, dalla **Procura europea (EPPO)** e dall'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)**.

SITUAZIONE NEL MEDITERRANEO ORIENTALE E RELAZIONI CON LA TURCHIA

Il Consiglio europeo dovrebbe esaminare la situazione nel Mediterraneo orientale e le relazioni con la Turchia, anche alla luce delle conclusioni adottate in occasione delle riunioni del Consiglio europeo di ottobre 2020.

La Turchia ha in corso, sin dal 2018, una disputa prima con Cipro e poi con la Grecia per quanto riguarda **attività di trivellazione di giacimenti di gas nelle acque territoriali nel Mediterraneo orientale di Cipro** (in particolare all'interno della zona economica esclusiva a sud ovest di Cipro) e **attività di esplorazione sismica nelle acque territoriali del mar Egeo**, in particolare nelle acque a sud ovest dell'isola di *Kastellorizo*, delle quali la Turchia rivendica il controllo (*v. infra*).

Il Consiglio europeo del 1° e 2 ottobre 2020 ha adottato **conclusioni** sul Mediterraneo orientale nelle quali in particolare ha affermato che:

- è **interesse strategico dell'UE avere un contesto stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale** e sviluppare **relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose con la Turchia**. A tale riguardo è requisito assoluto **portare avanti il dialogo** e astenersi da azioni unilaterali che violano il diritto internazionale e i diritti degli Stati membri dell'UE a **condizione** che la Turchia metta in essere **sforzi costruttivi per porre fine alle attività illegali nei confronti di Grecia e Cipro**, si conviene di **avviare un'agenda politica positiva UE-Turchia** che ponga l'enfasi sull'**ammodernamento dell'unione doganale** e sull'**agevolazione degli scambi**, sui **contatti interpersonali** e sul **prosiegua della cooperazione in materia di migrazione**, in linea con la dichiarazione UE-Turchia del 2016;
- la **delimitazione della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva** dovrebbe essere frutto di **dialogo e negoziazione nel rispetto del diritto internazionale**;
- occorre una **ripresa dei negoziati per una soluzione della questione cipriota** nel quadro delle Nazioni Unite;
- in caso di **nuove azioni o provocazioni unilaterali** in violazione del diritto internazionale, **l'UE farà ricorso a tutti gli strumenti e le opzioni a sua disposizione**, anche in conformità dell'articolo 29 del TUE e dell'articolo 215 del TFUE (*adozione di misure restrittive e sanzioni, che possono però solo essere adottate all'unanimità*);
- è opportuno convocare una **conferenza multilaterale sul Mediterraneo orientale** per affrontare temi sui quali occorrono soluzioni multilaterali, tra i quali la delimitazione marittima, la sicurezza, l'energia, la migrazione e la cooperazione economica.

Il 15 e 16 ottobre 2020, il Consiglio europeo ha poi adottato ulteriori **conclusioni** nelle quali in particolare:

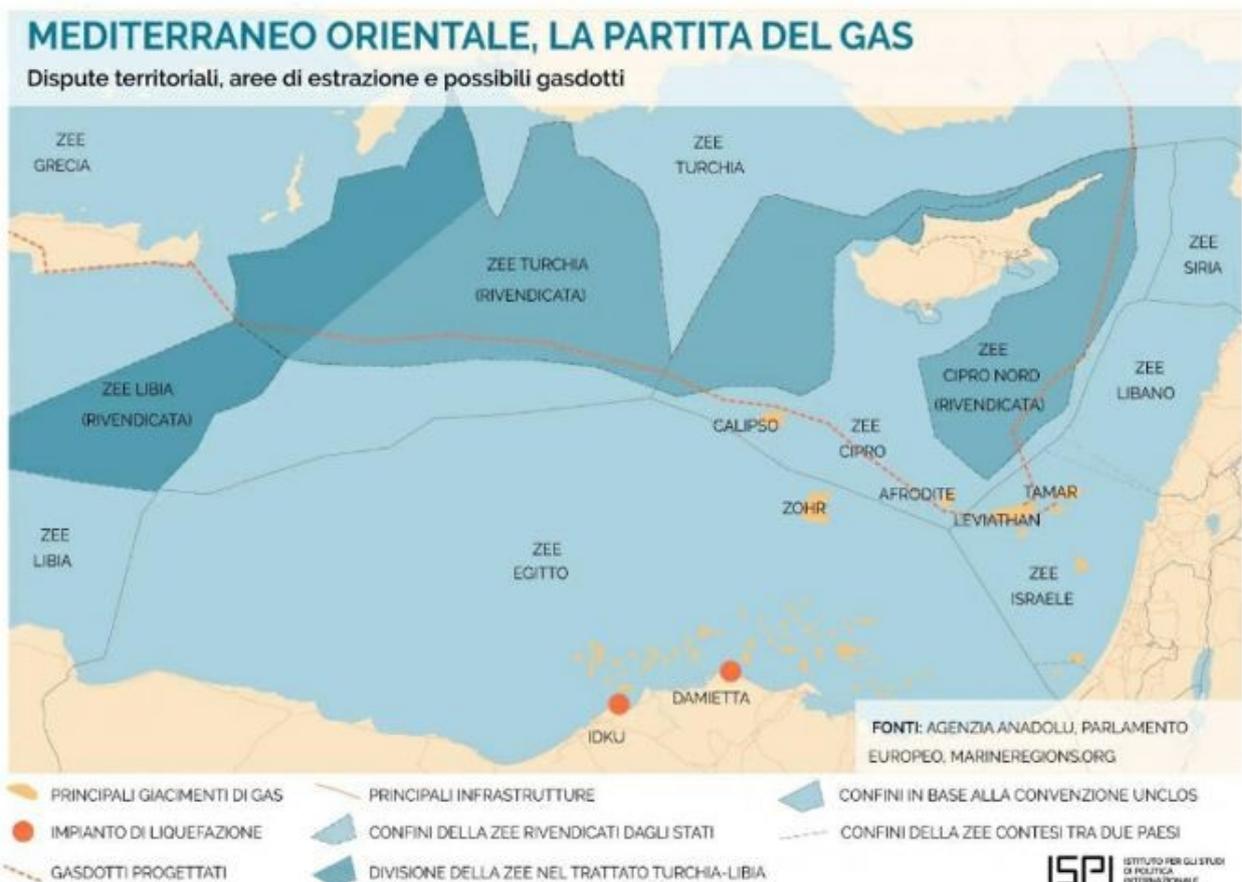
- ha ribadito le sue conclusioni dell'1 e 2 ottobre 2020, **deplorando le nuove azioni unilaterali e provocatorie della Turchia nel Mediterraneo orientale**;
- ha esortato a rispettare le risoluzioni 550 e 789 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sottolineando **l'importanza dello status di Varosha**.

Recentemente il presidente turco Erdogan ha visitato la città cipriota settentrionale di Varosia, indicando la volontà di riaprire la città, attualmente abbandonata, in violazione delle risoluzioni 550 e 789 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che condannano tutti i tentativi di reinsediamento nell'area.

Sia il Cancelliere tedesco, Angela Merkel, in occasione del suo intervento il 30 novembre 2020, alla riunione della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari

dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), sia l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, Josep Borrell, in un intervento pronunciato in occasione dei Rome Med Dialogues, il 4 dicembre 2020, hanno sottolineato che al momento non vi sono stati progressi nella situazione nel Mediterraneo orientale e nelle relazioni UE- Turchia, ricordando che il prossimo Consiglio europeo dovrebbe discutere su come procedere ulteriormente. Il Cancelliere tedesco ha comunque aggiunto che occorre anche considerare il grande ruolo svolto dalla Turchia nell'ospitare un grande numero di rifugiati siriani.

La Turchia sostiene che, pur avendo una delle più lunghe linea costiera del Mediterraneo, ha diritto ad una porzione limitata di acque territoriali per la prossimità di numerose isole greche alla propria costa. Il controllo greco delle acque intorno a Kastellorizo è stabilito dalla Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare, che la Turchia non ha sottoscritto. La presenza di Kastellorizo tra le isole greche rende la zona economica esclusiva (ZEE) greca contigua a quella cipriota: un fattore che faciliterebbe la realizzazione del gasdotto EastMed su cui un accordo preliminare è stato già raggiunto da Grecia, Cipro e Israele. Tale impianto permetterebbe ai paesi europei di diversificare gli approvvigionamenti e ridurre la dipendenza dalla Russia. Il Consiglio dell'UE ha adottato l'11 novembre 2019 sanzioni nei confronti di persone coinvolte in attività di trivellazione da parte della Turchia. Si ricorda, inoltre, che la Turchia ha annunciato, il 7 dicembre 2019, l'entrata in vigore dei memorandum di intesa con il Governo libico di Accordo Nazionale, che attribuirebbe alla Turchia il controllo su un'ampia porzione del Mediterraneo orientale, rivendicata però anche da Grecia, Cipro ed Egitto, ed estenderebbe di circa un terzo i confini della piattaforma continentale turca. La Grecia ha avviato una iniziativa volta ad allargare le proprie acque territoriali da 6 a 12 miglia, come previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.



VICINATO MERIDIONALE

*Il Consiglio europeo dovrebbe discutere sulle **prospettive delle relazioni il vicinato meridionale**, in occasione del 25° anniversario del processo di Barcellona e in **vista della comunicazione congiunta che la Commissione europea e l'Alto Rappresentante dovrebbero presentare nel primo trimestre del 2021.***

*Nel progetto di conclusioni si indica la priorità strategica per l'UE di avere un **vicinato meridionale democratico, più stabile, verde e prospero**. L'UE intende cooperare con i paesi del vicinato meridionale nella **lotta alla pandemia di COVID-19, rafforzare le economie e le società, preservare la sicurezza collettiva e affrontare le sfide per la mobilità e la migrazione, offrendo prospettive ai giovani di entrambe le sponde del Mediterraneo**. La nuova Agenda per il Mediterraneo dovrà essere basata su priorità condivise e un focus su risposte mediterranee specifiche, promuovendo una gestione condivisa in settori quali **l'ambiente, la connettività, l'istruzione, la cultura e le risorse naturali** e prevedendo, altresì, un ruolo forte per la **società civile**. La prossima comunicazione congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dovrà promuovere un nuovo livello di dialogo politico nel Mediterraneo e condurre ad una rinforzata cooperazione per affrontare le sfide comuni e cogliere le opportunità condivise.*

La politica dell'UE nei confronti del vicinato meridionale

La **politica dell'UE per Paesi del vicinato meridionale** (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia) **nell'ultimo decennio** si è sviluppata - a causa anche della eterogeneità delle situazioni e delle aspirazioni dei Paesi coinvolti - sulla base di una **impostazione bilaterale, senza la definizione di un vero e proprio quadro comune**.

La nuova **Commissione europea**, sin dal suo insediamento, ha indicato la necessità di **dare nuovo impulso alla sua politica nei confronti dei Paesi del vicinato meridionale** attraverso l'avvio di un **processo volto a definire le priorità strategiche dell'UE** ed a tal fine nel **programma di lavoro per il 2021** ha annunciato la presentazione entro il primo trimestre del 2021 di una **comunicazione congiunta con l'Alto Rappresentante sul vicinato meridionale**.

L'unico **quadro comune di cooperazione regionale** con i Paesi del vicinato meridionale, ormai risalente, ha **natura intergovernativa** ed è stato rappresentato dal **partenariato euro-mediterraneo**, avviato nel **1995** (cosiddetto **processo di Barcellona**) e poi dall'**Unione per il Mediterraneo (UpM), foro intergovernativo di cooperazione**, istituito, su iniziativa francese, nel luglio **2008** al fine di rafforzare e dare nuovo impulso al **Partenariato euro-mediterraneo**.

Fanno parte dell'**UpM 42 Paesi**, i 27 Stati membri dell'UE e 15 Paesi dell'est e del sud del Mediterraneo (la Libia ha status di osservatore e la Siria si è autospesa dal 2011).

Il contributo italiano in vista della presentazione della comunicazione congiunta sul vicinato meridionale

In vista della predisposizione della comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante, il **Governo italiano** ha **presentato, a settembre 2020, un contributo relativo al rilancio del partenariato mediterraneo attraverso un nuovo approccio**.

In particolare, l'**approccio** fin qui seguito dall'UE, volto a promuovere lo **sviluppo istituzionale** dei Paesi del vicinato meridionale, attraverso la diffusione della democrazia, l'affermarsi dello Stato di diritto ed il rispetto dei diritti umani – ed il graduale avvicinamento dei Paesi del Vicinato all'*acquis* europeo, dovrebbe essere **integrato da una cooperazione di nuovo tipo**, incentrata sulle opportunità e delle **sfide comuni** e i "**beni comuni mediterranei**": la **tutela dell'ambiente e l'azione per il clima**, la **transizione digitale** e la promozione di un'**economia al servizio delle persone**.

Accanto alle attuali priorità di partenariato negoziate bilateralmente – e senza abbandonare un approccio che tenga conto della eterogeneità del vicinato meridionale e delle necessità di differenziare le situazioni - dovrebbero essere gestite in comune la **preservazione dell'ecosistema mediterraneo** e lo sviluppo in maniera sostenibile **delle filiere dell'economia marittima**, lo sviluppo del **turismo**, la potenziale **integrazione economica tra le due sponde**, utile anche per accorciare, in prospettiva, le catene globali del valore.

In tali settori, in analogia con quanto fatto con il Partenariato orientale, l'Unione europea potrebbe e **determinare obiettivi concreti (*deliverables*) per il Vicinato meridionale dopo il 2020.**

Per quanto riguarda i possibili ambiti di cooperazione, il contributo del **Governo italiano** fornisce tra le altre le seguenti indicazioni:

- **Energia, ambiente e cambiamento climatico:** le direttrici disegnate dal **Green Deal Europeo** aprono nuove possibilità di cooperazione e investimento in ambito energetico con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. La **nuova Strategia per l'idrogeno** adottata dalla Commissione, che prevede l'importazione di quantità non trascurabili di idrogeno verde e **l'installazione di elettrolizzatori in Nord Africa**, costituisce la premessa per un ulteriore coinvolgimento dei Paesi mediterranei: con essi l'Unione potrebbe instaurare un **rapporto di investimenti e fornitura di tecnologie** che vadano gradualmente a coprire la domanda interna, consentendo al contempo di fornire energia decarbonizzata all'Europa;
- **Sviluppo economico e digitalizzazione:** creare **nuove sinergie di ricerca e sviluppo con i Paesi della regione mediterranea** attraverso il **coinvolgimento di attori locali nello sviluppo di tecnologie di punta**;
- **Cooperazione fiscale:** utile preconditione per un rafforzamento dei rapporti economici con i Paesi mediterranei è il **consolidamento del loro quadro normativo in materia di tassazione e di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo**;
- **Mobilità, migrazioni, contatti tra popolazioni:** istituire **partenariati** riaffermando il **vincolo condizionale tra l'impegno UE per la sponda sud del Mediterraneo e una più efficace e convinta collaborazione di quei Paesi** nel contrastare le dinamiche migratorie irregolari, per il **contrasto dello sfruttamento della migrazione irregolare e la gestione delle riammissioni**;
- **Scambi culturali e ricerca:** al fine di rilanciare lo scambio culturale e di ricerca occorrerà valutare la **ripresa di un dialogo su forme di facilitazione alla mobilità intellettuale**, con un'articolazione migliore dei programmi di scambio tra studenti e ricercatori della regione della sponda meridionale del Mediterraneo.

Assistenza finanziaria dell'UE ai Paesi del vicinato meridionale

Nell'ambito dell'attuale **Quadro finanziario pluriennale 2014 – 2020** lo **strumento europeo di vicinato (ENI)** prevede uno **stanziamento complessivo per la politica di vicinato dell'UE di 15,4 miliardi di euro** attribuiti per circa **2/3 ai Paesi del vicinato meridionale (circa 9,2 miliardi di euro)** e **1/3 ai Paesi del vicinato orientale**.

Nell'ambito del **Quadro finanziario pluriennale 2021 – 2027**, in corso di approvazione, l'**assistenza finanziaria ai Paesi del vicinato** è prevista nell'ambito del **pilastro geografico del nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI)**, attraverso uno stanziamento indicativo di circa **17,2 miliardi di euro** per il complesso di Paesi coinvolti nella **politica di vicinato** (paesi del vicinato meridionale e Paesi del partenariato orientale), da ripartire tra i Paesi del vicinato meridionale e quelli del vicinato orientale.

Lo strumento NDICI dovrebbe avere uno stanziamento complessivo di **71,8 miliardi di euro**, da ripartire in un pilastro tematico, uno geografico ed uno per iniziative di reazione rapida.

Il Governo italiano nella relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'EU per il 2020 ha indicato che nei negoziati sul prossimo QFP 2021-2027, sostiene l'attuale criterio di ripartizione di 1/3 ai Paesi del vicinato orientale e 2/3 ai Paesi del vicinato meridionale.

La **cooperazione regionale nella regione del vicinato meridionale** comprende anche attività finanziate attraverso il **Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana (cosiddetto Fondo Madad)**, per il quale l'UE e gli Stati membri hanno fino ad ora stanziato circa **1,4 miliardi di euro** e la finestra per il Nord Africa del **Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e la lotta alle cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollati in Africa**, per i quali complessivamente l'UE e gli Stati membri hanno stanziato circa **5 miliardi di euro**, di cui **888 milioni di euro** per iniziative a favore dei **Paesi del nord Africa** (Morocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto).

Nell'ambito degli interventi per sostenere i Paesi del vicinato nel fronteggiare l'impatto della **pandemia di COVID-19** l'UE ha mobilitato a favore dei paesi del vicinato meridionale **finanziamenti** complessivi per **2,3 miliardi di euro** (circa 92 milioni per aiuti urgenti, circa 924 milioni per il rafforzamento delle strutture sanitarie e circa 1.300 milioni per il sostegno alla ripresa socio-economica). Per maggior informazioni si rinvia alla [nota](#) della Commissione europea.

Scambio commerciale tra UE e Paesi del vicinato meridionale

La regione del **vicinato meridionale** rappresenta complessivamente il **9,4% dello scambio commerciale con l'estero dell'UE**.

Nel **2019 l'UE ha esportato merci** nei Paesi del vicinato meridionale per un valore di **173,2 miliardi di euro** ed ha **importato merci** per un valore di **150,5 miliardi di euro**.

Gli **investimenti diretti esteri tra l'UE** e la regione nel periodo 2013-2018 sono cresciuti del 36% per stock dell'UE in uscita (da 91,5 miliardi di euro a 124,8 miliardi di euro) e dell'80% per gli stock in entrata dalla regione (da 45,1 miliardi di euro a 81,4 miliardi di euro).

Occorre segnalare che **l'integrazione economica regionale tra i paesi del Mediterraneo meridionale è ancora limitata**: il commercio intra-regionale è una piccola frazione (**5,9% nelle esportazioni, 5,1% nelle importazioni**) del commercio totale dei Paesi, **uno dei livelli più bassi di integrazione economica regionale nel Mondo**.

RELAZIONI UE - USA

*Il Consiglio europeo dovrebbe avviare una **prima discussione sulle prospettive delle relazioni con gli Stati Uniti**, in vista dell'insediamento della nuova amministrazione americana. In particolare nel progetto di conclusioni si indica l'importanza di un partenariato transatlantico forte basato su interessi comuni e valori condivisi, che l'UE attende con interesse di collaborare con gli Stati Uniti, in particolare per potenziare il **multilateralismo**, rafforzare la risposta globale nella lotta contro la **pandemia di COVID-19**, affrontare i **cambiamenti climatici**, favorire la **ripresa economica e gli scambi commerciali**, promuovere la **sicurezza** e cooperare su **questioni digitali e tecnologiche**. Al tal fine in Consiglio europeo si dichiara pronto a discutere delle priorità condivise con il nuovo presidente degli Stati Uniti.*

In vista del Consiglio europeo, la **Commissione e l'Alto Rappresentante** per la politica estera e di sicurezza, Josep Borrell, hanno **presentato il 2 dicembre 2020 una comunicazione congiunta** intitolata "**Una nuova agenda UE-USA per il cambiamento globale**" ("*A new EU-US agenda for global change*").

La comunicazione indica che l'UE si trova confrontata all'**opportunità unica** di definire una **nuova Agenda transatlantica per la cooperazione globale**. La comunicazione invita a non indugiare nel **falso dibattito** che contrappone come **alternative la costruzione di una Europa più forte** all'opzione di **forte partnership transatlantica**, quando sono, invece, **due prospettive che si rinforzano mutualmente**.

Si segnala, al proposito, la recente **polemica** a distanza tra il **Presidente della repubblica Francese**, Emmanuel Macron, che in un recente intervento ha indicato la **necessità per l'Europa** di sviluppare una **autonomia strategica** senza dipendere da partner terzi e la **Ministra della Difesa tedesca**, Kramp-Karrembauer, che ha indicato che **l'Europa non è** in grado di sostituire il ruolo cruciale dell'America nel garantire sicurezza.

Nella comunicazione si propone di strutturare la **futura nuova agenda transatlantica**, che dovrebbe essere **definita in occasione di un vertice UE – USA nel primo semestre del 2021**, attorno alle seguenti **priorità ed iniziative**:

- **lotta alla Pandemia di COVID 19** e delle **azioni di prevenzione in ambito sanitario**, in particolare tramite le seguenti azioni:
 - garantire **finanziamenti per lo sviluppo e un'equa distribuzione globale di vaccini, test e trattamenti**, aderendo e contribuendo alle iniziative dell'OMS, ACT-A e COVAX, programmi per l'accesso globale del vaccino anti COVID-19 (*alle quali attualmente gli Stati Uniti non partecipano*);
 - sviluppare **linee guida (playbook)** sulla **pandemia** e intensificare la **cooperazione e la condivisione dei dati**;
 - facilitare il **commercio di beni medici essenziali** nell'ambito dell'**Organizzazione mondiale della sanità (OMS)** e **rafforzare e riformare l'OMS**;

Si ricorda al proposito che il **Presidente Trump** ha preso l'iniziativa di **ritirare gli Stati Uniti dall'organizzazione mondiale della Sanità (OMS)** a partire dal 6 luglio 2021, mentre il **neo Presidente eletto Biden** ha annunciato **l'intenzione di annullare tale decisione** già a partire dai primi giorni del suo prossimo insediamento.

- cooperare su **prevenzione, preparazione e risposta a future pandemie**, anche sulla base dell'esperienza dell'attuale.
- **protezione del pianeta e della prosperità**, in particolare attraverso le seguenti azioni:
 - **coordinare le rispettive posizioni** per accordi globali ambiziosi ai vertici delle Nazioni Unite sul clima e la biodiversità del prossimo anno, a partire da un **impegno comune per le emissioni zero entro il 2050**;

Si ricorda che il 1° giugno 2017 il Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, ha annunciato il **ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi**. Il **nuovo Presidente eletto Joe Biden**, ha già annunciato che gli **Stati Uniti rientreranno** negli accordi di Parigi sul clima. Durante la campagna elettorale Biden ha proposto un piano da duemila miliardi di dollari per una transizione ecologica che annulli le fonti fossili in 15 anni.

- promuovere una **nuova agenda per il commercio verde transatlantico** nell'ambito dell'OMC e **misure per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio**;
- promuovere un'**alleanza transatlantica per la tecnologia verde** per la cooperazione nello **sviluppo di tecnologie pulite e circolari** e nella creazione di **mercati leader**.
- progettare un **quadro normativo globale per la finanza sostenibile**;

- lotta contro la **deforestazione e protezione degli oceani**, in particolare promuovendo un **trattato globale sulle plastiche** e designando delle **aree marittime protette negli oceani del sud**;
- **tecnologia, commercio e standard**, in particolare attraverso le seguenti azioni:
 - **riforma dell'OMC** e promuovere **soluzioni negoziate per controversie commerciali bilaterali**;

Si ricorda che gli Stati Uniti hanno fino ad ora **bloccato la riforma dell'OMC**, la **nomina dei giudici dell'organo di appello dell'OMC** e il **processo di nomina del suo Direttore Generale**. Inoltre, vi sono stati negli ultimi anni diverse **controversie commerciali tra UE e Stati Uniti**, tra le quali in particolare quella relativa ai **dazi su acciaio e alluminio** importati negli Stati Uniti, la disputa tra UE e USA a proposito dei **sussidi pubblici a Airbus e Boeing**, che hanno poi innescato a **cascata una guerra di dazi commerciali** che hanno colpito **prodotti agricoli, alimentari e industriali** da una parte e dall'altra dell'Atlantico. Più in generale, **dopo la sospensione dei negoziati del partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP)**, il Presidente Trump ha adottato un approccio sostanzialmente diverso alle relazioni commerciali UE-USA, dando la priorità agli interessi nazionali e cercando di **riequilibrare i disavanzi commerciali** con altri paesi, esercitando **pressioni sui partner mediante l'imposizione di dazi elevati su taluni prodotti allo scopo di proteggere le industrie interne e ottenere un maggiore accesso al mercato dei Paesi partner**.

- istituire un **nuovo Consiglio per il commercio e la tecnologia UE-USA** per facilitare il **commercio, sviluppare standard compatibili e promuovere l'innovazione**;

I rapporti UE-USA rappresentano la più importante relazione economica bilaterale al mondo: **UE e USA sono responsabili di circa il 50% del prodotto interno lordo mondiale, del 30% del commercio mondiale in beni e del 40% in servizi**. UE e USA rappresentano **reciprocamente il principale partner commerciale**, secondo gli ultimi dati della Commissione Europea: a) le **esportazioni di beni dell'UE** negli Stati Uniti ammontano, al 2019, a **384 miliardi di euro**; le **importazioni dell'UE dagli Stati Uniti** nello stesso anno sono state pari a **232 miliardi di euro**, con una **bilancia commerciale favorevole all'UE per circa 152 miliardi di euro**; b) l'UE ha **esportato nel 2018 servizi** per un valore di **179 miliardi di euro** e **importato** dagli Stati Uniti servizi per **196 miliardi di euro**; c) al 2018 lo stock degli **investimenti diretti dell'UE** negli USA ammontano **2.181 miliardi di euro** a fronte di investimenti diretti degli Stati Uniti nell'UE per **1.806 miliardi di euro**. Si ricorda che UE e Stati Uniti avevano avviato nel **2013 i negoziati per un partenariato in materia di commercio e investimenti tra gli Stati Uniti e l'Unione europea (Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP)**, che, **alla fine del 2016 sono stati sospesi dalla amministrazione americana**. **L'Unione europea sta perdendo terreno nei settori più innovativi** con una spesa in ricerca e sviluppo che non tiene il passo con la concorrenza internazionale anche per il basso volume di investimenti delle imprese. **Gli investimenti in R&D dell'UE del 2% del PIL sono stati raggiunti dalla Cina e non raggiungono i livelli degli Stati Uniti (2,8%)**.

- avviare un **dialogo sulla responsabilità delle piattaforme online e Big Tech** - per **soluzioni globali per una tassazione equa e evitare distorsioni del mercato nell'economia digitale**;

Si ricorda che in **ambito OCSE** sono stati avviati dei **negoziati a proposito della cosiddetta Web tax**, da cui però gli **Stati Uniti**, che inizialmente vi avevano aderito, si sono **ritirati nel giugno 2020**. In seguito allo stallo dei negoziati in sede OCSE, la **Francia a partire da fine novembre 2020 ha iniziato ad applicare la legge** - approvata in precedenza unilateralmente, ma sospesa in attesa della conclusione dei negoziati OCSE - che **impone ai grandi gruppi attivi nei servizi digitali un'imposta basata sul loro fatturato**.

- sviluppare un **approccio comune alla protezione delle tecnologie critiche** alla luce delle preoccupazioni economiche e di sicurezza globali, **iniziando** dalle discussioni sul **5G**;

Si ricorda che l'**attuale amministrazione americana** ha più volte invitato i paesi dell'UE a **non utilizzare tecnologia proprietaria cinese** nelle infrastrutture le **reti di telecomunicazioni 5G** per motivi di sicurezza.

- promuovere un **accordo sull'intelligenza artificiale e intensificare la cooperazione per facilitare il libero flusso di dati** sulla base di un contesto di fiducia comune;
 - rinnovare la **cooperazione in materia di regolamentazione e standard**.
- **sicurezza, prosperità e democrazia**, in particolare attraverso le seguenti azioni:
 - piena disponibilità dell'UE a partecipare al **vertice per la Democrazia proposto dal Presidente eletto Biden**, rendendo comune **impegni per combattere l'ascesa dell'autoritarismo, l'abuso dei diritti umani e la corruzione**;
 - coordinare le risposte alle sfide comuni da promuovere **stabilità regionale e globale**. Per quanto riguarda, in particolare la **relazione con la Cina**, la comunicazione indica che il quanto società democratiche aperte e economie di mercato **UE e Stati Uniti concordano sulla sfida strategica rappresentata dalla crescita della Cina assertività internazionale, anche se non sempre sono d'accordo sul modo migliore per affrontarlo**, auspicando che il nuovo dialogo UE-USA sulla Cina fornirà un meccanismo chiave per promuovere i rispettivi interessi gestire le differenze. La comunicazione poi indica le seguenti aree di possibile confronto con gli USA: Africa, Medio oriente, Libia, Siria, Iraq Yemen, Afghanistan, Regione del Sahel, Russia, Ucraina, Balcani occidentali, Turchia, America Latina e Sud est asiatico.

Si ricorda che l'8 maggio 2018, il Presidente Donald Trump ha deciso di **ritirare gli Stati Uniti il paese dall'accordo sul piano d'azione congiunto globale (PACG) sul nucleare iraniano** che era stato raggiunto nel luglio 2015 e di ripristinare tutte le sanzioni imposte in precedenza a carico dell'Iran. Il **Presidente eletto Biden** ha indicato che gli **Stati Uniti potrebbero rientrare nell'accordo** sul PACG a condizione che l'Iran rispetti le condizioni fissate nel piano. Il PACG è stato sottoscritto a luglio 2015 da Iran e l'E3/UE+3 (Francia, Germania, Regno Unito e UE con Stati Uniti, Russia e Cina) con l'obiettivo di garantire la natura pacifica del programma nucleare iraniano in cambio della cessazione delle misure restrittive contro l'Iran.

- rafforzare l'impegno comune a favore della sicurezza transatlantica e internazionale, istituendo un **nuovo dialogo UE-USA su sicurezza e la difesa**;

Si ricorda che contestualmente alla riduzione della presenza e dell'attenzione americana nell'Europa orientale e nel Mediterraneo meridionale, l'Unione **europea ha intrapreso un complesso di iniziative volte a rafforzare le capacità della difesa europea**. Quanto tali iniziative possano effettivamente tradursi in una vera e propria autonomia strategica dell'Europa è una questione aperta e comunque di medio e lungo periodo. Il Presidente Trump ha invitato gli alleati in ambito NATO a rispettare l'impegno assunto di destinare il 2 % dei loro PIL per la spesa destinata alla difesa, **obiettivo raggiunto, tra gli Stati dell'UE, solo da Bulgaria, Grecia, Regno Unito, Estonia, Lituania, Lettonia e Polonia**. L'Italia nel 2019 si è collocata all'**1,22%** Per contro gli Stati Uniti spendono destinando alle spese per la difesa circa il 3,4% del PIL, la Russia il 3,9% e la Cina l'1,9%. (Fonte Rapporto Annuale NATO 2019 e SIPRI).

- rafforzare il **sistema multilaterale**.

Consiglio dell'UE

Il Consiglio affari esteri dell'UE del 7 dicembre 2020 ha approvato delle **conclusioni** sulle relazioni tra UE e Stati Uniti che in particolare:

- ribadiscono l'**importanza strategica del partenariato** dell'Unione europea con gli Stati Uniti d'America, di avviare un **dialogo politico regolare, globale e strategico** con gli Stati Uniti e considerano **necessaria un'agenda transatlantica rinnovata**, nel cui contesto l'UE, aumentando la sua capacità di agire autonomamente, possa contribuire attivamente a rafforzare il partenariato transatlantico e la sua capacità di conseguire risultati;
- indicano la necessità di **combattere insieme la pandemia**, di **attuare pienamente l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile**, di garantire una **ripresa economica verde** e di accelerare la **transizione verso l'energia verde** e la **transizione digitale**, nonché di rafforzare i **valori condivisi**;
- invitano a **rilanciare il multilateralismo**, rinnovando gli sforzi volti a riformare l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Organizzazione mondiale del commercio, collaborando per potenziare l'**architettura globale di non proliferazione**, disarmo e controllo degli armamenti e preservare il **piano d'azione congiunto globale sul nucleare iraniano**;
- chiedono di **rafforzare**, congiuntamente con gli USA, la **resilienza strategica e la sicurezza energetica**, **contrastare le minacce ibride**, compresa la **disinformazione**, intensificare gli sforzi per **combattere le pratiche commerciali sleali** e fare in modo di **mantenere il vantaggio tecnologico**. L'UE è **pronta a collaborare con gli Stati Uniti in tutte le regioni**, che si tratti del vicinato orientale e meridionale dell'UE, dei Balcani occidentali, del Mediterraneo orientale, del Medio Oriente, dell'Africa, dell'America latina e dei Caraibi o della regione indo-pacifica.
- l'Unione europea e gli Stati Uniti dovrebbero continuare a mantenere una **stretta cooperazione e il dialogo nel settore della sicurezza e della difesa** e intensificare ulteriormente gli sforzi comuni, anche attraverso un **partenariato strategico UE-NATO** rafforzato;

- chiedono di **rafforzare il partenariato** nei settori della **scienza, della ricerca e dello sviluppo, dell'istruzione, di internet e della società dell'informazione, delle imprese e della cultura.**

Centrale nucleare bielorusa di Ostrovets

Il Consiglio europeo dovrebbe ribadire l'importanza di garantire la sicurezza nucleare e ambientale per quanto riguarda la centrale nucleare bielorusa di Ostrovets.

Si ricorda che il **4 novembre 2020** è diventata operativa la centrale nucleare di **Ostrovets** in Bielorussia, a circa **20 chilometri dal confine con la Lituania**. La centrale è stata costruita dalla società russa Rosatom e finanziata in gran parte con un prestito da parte della Federazione russa.

LO STATO DEI NEGOZIATI SUL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE 2021-2027 E SULL'ASSOCIATO PROGRAMMA NEXT GENERATION UE

Il Consiglio europeo potrebbe discutere anche del **nuovo bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027** e dell'associato programma **Next Generation EU (Recovery Fund)**. Il tema **non è formalmente in agenda**, ma è particolarmente delicato e urgente in considerazione delle **difficoltà che si stanno registrando nei negoziati in corso**, specie per quanto concerne il **veto** posto dai Governi di **Polonia e Ungheria** in ragione della loro contrarietà all'introduzione di **una condizionalità** per l'erogazione dei fondi legata al rispetto dello **Stato di diritto**.

L'ACCORDO RAGGIUNTO IN SEDE DI CONSIGLIO EUROPEO

Sulla base dell'**accordo** conseguito al Consiglio europeo di luglio, **sono in corso i negoziati (Vedi infra) tra le Istituzioni europee** sul nuovo **Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027** e sull'associato programma **Next Generation EU (Recovery Fund)**, il nuovo strumento dell'UE che raccoglierebbe fondi sui mercati e li canalizzerebbe verso i **programmi destinati a favorire la ripresa economica e sociale**.

L'accordo prevede un **bilancio dell'UE 2021-2027 di 1074,3 miliardi di euro in termini di impegni** (a prezzi 2018), pari all'1,067% dell'RNL dell'UE-27; in aggiunta, in virtù della decisione sulle risorse proprie (**innalzamento eccezionale e temporaneo del massimale annuo al 2% dell'RNL dell'UE**), alla Commissione europea è conferito il potere di contrarre, per conto dell'Unione, **prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro** (a prezzi 2018) da utilizzare al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19 (**390 miliardi in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti**). Il **totale complessivo** è, quindi, pari a **1.824,3 miliardi di euro**.

Next Generation EU assicurerebbe circa **208 miliardi** di euro (il 28% del totale) all'**Italia**, che sarebbe il **principale beneficiario**: 127 miliardi di prestiti e 81 miliardi di sovvenzioni.

Poche settimane fa, inoltre, per **venire incontro alle richieste del Parlamento europeo**, le Istituzioni europee hanno convenuto, tra l'altro, di:

- **aggiungere 16 miliardi di euro** al suddetto accordo: **15 miliardi** per rafforzare alcuni **programmi** considerati "**faro**", dell'UE e il **restante miliardo di euro** per **aumentare la flessibilità di bilancio** per far fronte a possibili esigenze e a crisi future;
- fissare un **cronoprogramma vincolante** per l'introduzione di **nuove risorse proprie**: al riguardo, si è trovato un **compromesso** su una **tabella di marcia** che, oltre al contributo basato sull'uso della plastica a partire dal 2021, prevede una risorsa propria basata sul sistema di scambio delle quote di emissione di carbonio (ETS) (dal 2023, eventualmente collegata a un meccanismo di adeguamento), un prelievo digitale (dal 2024), nonché una risorsa propria basata su una imposta sulle transazioni

finanziarie (ITF) e un contributo finanziario legato al settore delle imprese o una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società (dal 2026).

Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility)

Il **più consistente intervento** previsto nell'ambito di *Next Generation EU* è il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility)** che, con una dotazione finanziaria di **672,5 miliardi** di euro (312,5 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti), ha l'obiettivo di **sostenere gli investimenti e le riforme** degli Stati membri **nell'ambito del Semestre europeo**.

Gli Stati membri dovranno redigere dei **Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR)** per definire il **programma di riforme e investimenti fino al 2026**, compresi **target intermedi e finali e costi stimati**.

I Piani potranno essere sottoposti alla Commissione europea a partire dal 15 ottobre 2020 e dovranno essere presentati in via ufficiale **entro il 30 aprile 2021** e dovranno tenere conto delle sfide e delle priorità individuate nelle **raccomandazioni specifiche per paese** e contribuire a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale degli Stati membri. Almeno il **37% della dotazione del Piano dovrà sostenere la transizione verde e almeno il 20% la trasformazione digitale**. Saranno **ammissibili le misure avviate a partire dal 1° febbraio 2020**.

Il 15 settembre 2020 il Governo ha trasmesso alle Camere le "[Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza](#)" sulle quali il 13 ottobre Camera e Senato hanno approvato delle risoluzioni. Il Governo ha poi trasmesso le linee guida anche alla Commissione europea avviando con essa un'interlocuzione.

LO STATO DEI NEGOZIATI

I **negoziati** in corso tra le Istituzioni europee stanno **proseguendo con difficoltà** a causa di una serie di **criticità e divergenze** che si stanno registrando su diversi elementi dell'accordo.

Ciò sta inevitabilmente comportando un **allungamento dei tempi** per la finalizzazione dell'iter legislativo, con il conseguente **rischio di ritardare l'avvio del nuovo bilancio e la messa a disposizione dei fondi di Next Generation EU**.

La **questione più controversa** riguarda l'**introduzione di una condizionalità** per l'erogazione dei fondi legata al rispetto dello **Stato di diritto**.

Il 5 novembre 2020 è stato raggiunto un **accordo provvisorio** tra la Presidenza del Consiglio dell'UE e i negoziatori del Parlamento europeo per introdurre un meccanismo sanzionatorio attivabile dalla Commissione europea contro un Governo dell'UE e su cui il Consiglio avrà un mese di tempo per pronunciarsi (o tre mesi in casi eccezionali) a maggioranza qualificata. Vi si potrà ricorrere in caso di violazione, effettiva o potenziale, dei valori fondamentali dell'UE come la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani.

I Governi di **Polonia e Ungheria** hanno infatti **posto un veto** in Consiglio **sull'approvazione del bilancio e della decisione sulle risorse proprie** (che richiedono l'unanimità) in ragione della loro **contrarietà all'introduzione della suddetta condizionalità**.

*Inoltre, sarebbe da ultimo emersa una **posizione in linea** con quella polacca e ungherese anche da parte del Governo della **Slovenia**.*

*Il **Governo italiano** avrebbe espresso un convinto sostegno al compromesso raggiunto in materia di condizionalità, sottolineando come esso appaia perfettamente in linea sia con i Trattati che con le conclusioni del Consiglio europeo di luglio.*

VERTICE EURO

L'11 dicembre 2020, a margine del Consiglio europeo, si riunirà il Vertice euro, nel formato inclusivo comprendente i 27 Stati membri.

Il Vertice, sulla base anche di quanto è stato discusso e deciso nell'[ultima riunione dell'Eurogruppo](#) in formato inclusivo, tenuta in videoconferenza lo scorso 30 novembre, dovrebbe esaminare le seguenti questioni:

a) la riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), che include l'introduzione del sostegno comune (*common backstop*) al Fondo di Risoluzione Unico.

L'Eurogruppo ([dichiarazione finale](#)) ha convenuto di procedere con la riforma, ossia firmare il Trattato MES riveduto nel gennaio 2021 (probabilmente il 27 gennaio) e avviare le procedure di ratifica a livello nazionale, che dovrebbero concludersi entro il 2021.

Quanto al sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, l'Eurogruppo ha convenuto di anticiparne l'introduzione entro l'inizio del 2022 (anziché dal 2024), in considerazione di una [valutazione](#) complessivamente positiva del rispetto di alcuni obiettivi di riduzione del rischio bancario (riduzione dei crediti deteriorati (*Non-Performing Loans* - NPLs) e capacità di assorbimento delle perdite - requisito MREL) che è stata effettuata congiuntamente dalla Commissione europea, dalla BCE e dal Comitato di risoluzione unico;

b) lo stato di avanzamento dell'Unione bancaria (probabilmente con particolare riferimento all'introduzione di uno Schema europeo di assicurazione dei depositi - EDIS).

Il Presidente dell'Eurogruppo, Paschal Donohoe, riferirà in proposito, anche sulla base di una relazione intermedia predisposta dal gruppo di lavoro ad alto livello sull'EDIS;

c) lo stato di avanzamento dell'Unione dei mercati dei capitali, progetto che lo scorso settembre è stato rilanciato dalla Commissione europea con la presentazione di un nuovo [piano d'azione](#).

LA RIFORMA DEL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ (MES)

Il [Meccanismo europeo di stabilità](#) (MES) è una organizzazione istituita nel 2012, sulla base di un [Trattato intergovernativo](#), per fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell'Eurozona che si trovano in gravi difficoltà finanziarie o ne sono minacciati.

Il capitale sottoscritto totale ammonta a circa 704 miliardi di euro mentre è di circa 80 miliardi di euro il capitale effettivamente versato dagli Stati membri. Con 125,3 miliardi di euro (17,7%) l'Italia è terza per contributo al capitale del MES, dopo la Germania (190 miliardi - 26,9%) e la Francia (142 miliardi - 20,2%); è terza (14,3 miliardi di euro), dopo Germania (21,7 miliardi) e la Francia (16,3 miliardi), anche con riferimento a quanto effettivamente versato finora.

L'accesso all'assistenza finanziaria del MES, previa domanda da parte di uno Stato membro, avviene sulla base di rigorose condizioni che sono definite in un memorandum d'intesa e che possono spaziare da un programma di aggiustamento macroeconomico (in caso di ricorso a prestiti) al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite.

Nel dicembre 2017 la Commissione europea aveva presentato una proposta di regolamento per la trasformazione del Meccanismo in un Fondo monetario europeo (FME) basato sulla struttura finanziaria e istituzionale del MES ma ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE; tuttavia la proposta è stata superata da una soluzione diversa, i cui tratti salienti sono stati decisi in sede di Eurogruppo (poi confermati dai leader dell'UE a livello di Vertice euro) che prevede, almeno in questa fase, solamente una revisione del Trattato istitutivo del MES ([accordo](#) sulla revisione del Trattato del MES ([testo in italiano](#))).

Per approfondimenti si rinvia ai seguenti dossier pubblicati dalla [Camera](#) e del [Senato](#) e al [dossier congiunto](#) pubblicato in occasione dell'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri del 30 novembre 2020.

La **finalizzazione della riforma**, che era stata prevista per il primo trimestre di quest'anno, con riserva comunque della conclusione delle procedure di ratifica nazionali e al termine di ulteriori approfondimenti, anche sulla natura giuridica dei *Terms of Reference* relativi alle Clausole di Azione Collettiva, **ha subito una battuta d'arresto a causa della pandemia COVID-19**, allorché l'Eurogruppo è stato invitato dai leader dell'UE a sospendere temporaneamente i negoziati per lavorare su un insieme di strumenti da adottare per fronteggiare gli effetti della crisi sul piano economico e sociale.

All'esito di tale lavoro, tra gli strumenti approvati vi è un nuovo **Strumento di sostegno alla crisi pandemica** che, istituito nell'ambito del MES attuale, è volto a **finanziare i costi dell'assistenza sanitaria nazionale** (*Vedi infra*).

Successivamente, in occasione delle **riunioni dell'Eurogruppo dell'11 giugno e dell'11 settembre 2020** si è ritenuto opportuno **riavviare la discussione** sulla finalizzazione della riforma del MES e l'introduzione anticipata del *common backstop*.

La revisione del Trattato istitutivo

In sintesi, le **principali modifiche concordate** consistono nelle seguenti:

1) istituzione del sostegno comune (*common backstop*) al Fondo di risoluzione unico per le banche: il MES, oltre a supportare la risoluzione delle crisi relative alle finanze pubbliche degli Stati membri, **potrà fornire anche la garanzia comune (*common backstop*) al Fondo di risoluzione unico delle banche** (le decisioni sarebbero prese sulla base dei **criteri** elencati nell'*allegato IV del Trattato* revisionato (*testo in italiano*). Il *backstop* potrà essere attivato come **garanzia di ultima istanza** e dovrebbe **sostituire l'attuale strumento di ricapitalizzazione diretta delle istituzioni finanziarie**.

Come accennato in precedenza, l'Eurogruppo del **30 novembre** ha convenuto di **anticipare l'introduzione** del sostegno comune **entro l'inizio del 2022** (anziché dal 2024) in quanto una **relazione sulla riduzione dei rischi** (elaborata da Commissione europea, BCE e Comitato di risoluzione unico) ha evidenziato che negli ultimi anni vi è stata una **costante riduzione dei crediti deteriorati** in tutti i Paesi e un **continuo progresso** delle banche nell'**accumulo dei requisiti MREL**. Tuttavia, la **crisi pandemica in atto** potrebbe interrompere o rallentare le tendenze favorevoli osservate negli ultimi anni.

Secondo stime della BCE, **i crediti deteriorati potrebbero raggiungere 1.400 miliardi di euro in Europa**. Tale importo sarebbe **superiore al picco raggiunto dopo la grande crisi finanziaria** e avrebbe conseguenze rilevanti per la posizione patrimoniale delle banche.

L'Eurogruppo ha anche invitato gli Stati membri a **completare il processo di ratifica dell'accordo che modifica l'IGA contemporaneamente all'accordo che modifica il trattato MES**.

*In occasione dell'audizione informale in videoconferenza il 30 novembre scorso (intervento tratto dal sito del MEF), il Ministro dell'economia e delle finanze **Gualtieri** ha affermato che **l'avvio anticipato del *common backstop* è stato sostenuto fortemente dall'Italia** e costituisce un ulteriore segnale della continuità dell'impegno degli Stati partecipanti all'Unione bancaria di proseguire nel cammino verso la **condivisione dei rischi**; ha, inoltre, affermato che **"originariamente questi momenti erano immaginati in sequenza: prima la riforma del MES, poi la valutazione dei rischi e infine le modifiche all'accordo intergovernativo e l'introduzione anticipata del *common backstop*. Ora, invece, anche grazie all'iniziativa italiana, avverrebbero in contemporanea"**.*

2) la cooperazione e la divisione dei ruoli tra la Commissione europea e il MES e la valutazione della sostenibilità del debito: una **posizione comune** dovrebbe stabilire le **nuove modalità di cooperazione tra il MES e la Commissione europea** all'interno e all'esterno dei programmi di assistenza finanziaria, nel pieno **rispetto del quadro giuridico dell'UE** (nel novembre 2018 MES e Commissione europea hanno firmato una [posizione comune](#) sulla loro futura cooperazione).

*Nel corso della citata audizione informale, il Ministro **Gualtieri** ha affermato che "tale previsione, di fatto, formalizza una divisione di ruoli ed una cooperazione tra le due istituzioni già esistente, e non costituisce una revisione dell'equilibrio nei rapporti tra le stesse già instaurati. **Al MES non sono stati assegnati compiti di sorveglianza fiscale ai sensi del Patto di stabilità e crescita**".*

Viene specificato che il MES e la Commissione europea, in collaborazione con la BCE, hanno il compito di monitorare e valutare il quadro macroeconomico e la situazione finanziaria dei suoi membri, **compresa la sostenibilità del debito pubblico e la capacità di rimborso**, valutazione che dovrà eseguirsi in modo trasparente e prevedibile, pur consentendo un margine sufficiente di discrezionalità.

*Sempre nel corso della citata audizione informale, il Ministro **Gualtieri** ha precisato che la **valutazione della sostenibilità del debito è presente nel Trattato MES in vigore** e ha ricordato che per l'Italia, e per gli altri Paesi dell'Eurozona, è stata di recente effettuata una valutazione della sostenibilità del debito, condotta dalla Commissione insieme alla BCE e al MES, in occasione della verifica dei criteri di ammissibilità alla linea di credito "Pandemica" del MES e il **debito italiano è stato valutato sostenibile**.*

3) la riforma delle clausole d'azione collettiva con l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2022, anche delle clausole d'azione collettiva con approvazione a maggioranza unica (**single limb CACs**). Rispetto alle clausole d'azione collettiva a doppia maggioranza (**dual limb CACs**) attualmente previste, le **single limb CACs** potrebbero consentire una semplificazione della procedura per ristrutturare il debito di un Paese;

*In occasione della suddetta audizione informale, il Ministro **Gualtieri** ha affermato che "**le nuove CaCs non aumentano la probabilità di una ristrutturazione**, essendo peraltro attivabili esclusivamente per iniziativa dell'emittente. È solo lo Stato che può decidere, se vuole, di attivarle. È stata quindi evitata la previsione e applicazione di meccanismi automatici di ristrutturazione del debito che, come è noto, erano originariamente nelle proposte che erano state avanzate ma che già il precedente Governo, nel negoziare il Trattato, ha positivamente e totalmente escluso. Né, è bene chiarire, è richiesta in alcun modo una ristrutturazione preventiva per l'accesso al supporto del MES".*

4) la revisione delle linee di credito precauzionali: circa l'**assistenza finanziaria precauzionale** (ovvero l'apertura di linee di credito a Paesi che ne fanno richiesta), vengono mantenute le due linee di credito vigenti (precauzionale e a condizioni rafforzate), ma si specifica che esse potranno essere attivate a sostegno dei Paesi con una **situazione economica e finanziaria solida** - ma alle prese con uno **shock avverso al di fuori del loro controllo** - e con un **debito pubblico** considerato **sostenibile** e a seconda del rispetto o meno di determinati criteri specificati nell'[allegato III del Trattato](#) revisionato ([testo in italiano](#)).

La **linea di credito condizionale precauzionale (PCCL)** è **limitata** ai Paesi in grado di soddisfare una serie di **criteri** che appaiono più dettagliati rispetto a quanto previsto dal regime vigente, tra cui in particolare: **non essere soggetto alla procedura per disavanzi eccessivi, rispettare alcuni parametri quantitativi di bilancio** nei due anni precedenti la richiesta di assistenza finanziaria (disavanzo inferiore al 3% del PIL; saldo di bilancio strutturale pari o superiore al valore di riferimento minimo specifico per Paese; rapporto debito/PIL inferiore al 60% del PIL o una riduzione

di questo rapporto di 1/20 all'anno) e l'**assenza di squilibri eccessivi** nel quadro della sorveglianza macroeconomica dell'UE. Per tali Paesi, si richiede la sola firma di una **lettera di intenti** (e non di un memorandum d'intesa) con la quale essi si impegnerebbero a continuare a soddisfare tali criteri (il cui rispetto dovrebbe essere valutato almeno ogni sei mesi).

La **linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (ECCL)**, invece, è aperta ai **membri** del MES che **non sono ammissibili alla PCCL**, a causa della non conformità rispetto ai suddetti criteri di ammissibilità (ma la cui situazione economica e finanziaria rimanga comunque forte e il cui debito pubblico sia considerato sostenibile). Il Paese richiedente deve firmare, in tal caso, un **memorandum d'intesa (MoU)** impegnandosi a intervenire con le necessarie riforme nelle proprie aree di vulnerabilità.

*Nella citata audizione informale, il **Ministro Gualtieri** ha sottolineato che "la valutazione ex-ante del rispetto delle condizioni di accesso alla linea di credito rafforzata non si fonda su meccanismi rigidi e privi di margini di giudizio ma prevede la possibilità di effettuare una valutazione globale che tenga conto della situazione complessiva del Paese potenzialmente beneficiario (...) Peraltro, le condizioni applicate dal MES dovranno essere coerenti con il quadro delle misure di coordinamento della politica economica previste in ambito UE nonché essere commisurate al tipo di strumento scelto. Al riguardo si rileva come nell'Allegato III del Trattato, relativo ai criteri per l'accesso alle linee di credito precauzionali, si afferma come i benchmark quantitativi siano da rispettare "as a rule" (di norma) e che la valutazione viene effettuata "on the basis" (sulla base) dei criteri indicati, che costituiscono quindi un punto di partenza e non un rigido parametro, quindi attenuandone la rigida applicazione".*

IL COSIDDETTO MES SANITARIO

Il nuovo **Strumento di sostegno alla crisi pandemica** è basato sulle esistenti linee di credito precauzionali (ECCL) del MES ed è disponibile, per la durata della crisi, per tutti gli Stati dell'Eurozona, per **finanziare i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria nazionale**, di cura e prevenzione, dovuti alla crisi da COVID-19.

Le **caratteristiche principali** dello Strumento sono state fissate dall'Eurogruppo dell'8 maggio 2020 (**dichiarazione**).

L'**unico requisito** per accedere alla linea di credito consisterà nell'impegno da parte degli Stati richiedenti ad utilizzare le risorse per **sostenere il finanziamento** interno dell'**assistenza sanitaria** diretta e indiretta e i **costi** relativi alla **cura** e alla **prevenzione** causati dall'emergenza. A tal fine, gli Stati richiedenti predisporranno un dettagliato **Piano di risposta alla pandemia**.

Come precisato dalla Commissione europea in una **lettera** del Vicepresidente Dombrovskis e del Commissario Gentiloni, richiamata nella citata dichiarazione dell'Eurogruppo, verrà applicato un quadro di monitoraggio e rendicontazione semplificato, e la **sorveglianza rafforzata sarà focalizzata** sul reale **utilizzo dei fondi** per le spese sanitarie, senza l'attivazione di ulteriori obblighi informativi, lo svolgimento di missioni specifiche *in loco* in aggiunta a quelle normalmente previste nell'ambito del Semestre europeo e la predisposizione di un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico. L'Eurogruppo rende noto, altresì, che il MES implementerà il suo sistema di *early warning* (allerta precoce) per garantire il rimborso tempestivo dei prestiti erogati.

Il tetto massimo delle risorse a disposizione di ciascuno Stato sarà **il 2% del rispettivo PIL** alla fine del 2019 (si tratterebbe di circa 240 miliardi di euro totali; **circa 35/36 miliardi di euro per l'Italia**).

Sempre sulla base della dichiarazione dell'Eurogruppo, la **scadenza media massima dei prestiti** sarà di **10 anni** e il relativo costo definito secondo modalità favorevoli adattate alla natura eccezionale della crisi. Gli Stati potranno avanzare richieste di sostegno **fino al 31 dicembre 2022** (ma il termine potrà essere rivisto in base all'andamento della crisi).

LO STATO DI AVANZAMENTO DELL'UNIONE BANCARIA E DELL'UNIONE DEI MERCATI DEI CAPITALI

L'esigenza di creare un'Unione bancaria e dei mercati dei capitali discende dall'intenzione di **porre rimedio** in via strutturale alle **gravi conseguenze** prodotte dalla **crisi economico-finanziaria esplosa nel 2007**. Sebbene siano già stati adottati **diversi elementi fondamentali** dell'Unione bancaria e dei mercati dei capitali, tuttavia **restano ancora importanti misure da adottare**.

L'Unione bancaria

Il **Presidente dell'Eurogruppo**, Paschal Donohoe, **dovrebbe riferire** al Vertice euro sullo **stato di avanzamento** dell'Unione bancaria.

In particolare, l'Eurogruppo del 30 novembre si è occupato della **proposta** che prevede l'introduzione di uno **schema europeo di assicurazione dei depositi** (*European deposit insurance scheme - EDIS*) sulla base di una **relazione intermedia** presentata dal **gruppo di lavoro ad alto livello sull'EDIS**.

Si tratta di un **progetto**, quello di istituire un sistema comune di assicurazione dei depositi bancari, a **suo tempo avanzato dalla Commissione europea** (2015), e sul quale continua a perdurare una fase di **stallo nei negoziati**; tra l'altro, alcuni Stati avevano richiesto che l'approvazione dell'EDIS fosse subordinata alla previa adozione di misure di riduzione del rischio, ulteriori rispetto a quelle già adottate, ad esempio per ridurre i crediti deteriorati, tra cui l'introduzione di requisiti prudenziali sui titoli di Stato detenuti dalle banche.

*A tal riguardo, il Ministro dell'economia e delle finanze **Gualtieri** aveva precisato (dicembre 2019) che, come elemento positivo, si era concordato di **proseguire la discussione** in merito alla roadmap per il completamento dell'Unione bancaria **senza procedere alla modifica del trattamento prudenziale dei titoli di Stato**.*

La **relazione intermedia del gruppo di lavoro ad alto livello** affronta alcuni temi chiave per il negoziato sull'EDIS, in particolare con riferimento alla metodologia di calcolo dei contributi al fondo comune basata sul rischio. Inoltre, la relazione fornisce elementi di valutazione sulla proposta di un modello "ibrido" di assicurazione dei depositi, in cui il fondo europeo potrebbe integrare piuttosto che sostituire la previsione di schemi nazionali.

*Allo stato, i **negoziati** per la definizione del nuovo sistema **EDIS non appaiono prossimi ad una rapida conclusione**.*

L'Unione dei mercati dei capitali

Il Vertice euro **dovrebbe discutere** dello stato di avanzamento dell'**Unione dei mercati dei capitali**.

Già **da qualche anno** l'UE - dapprima con il **Piano d'azione** del 2015, successivamente con la **revisione intermedia** del 2017 - sta lavorando al **progetto dell'Unione dei mercati dei capitali** diretto a promuovere una piena integrazione dei mercati nazionali dei capitali e ad assicurare la parità di accesso agli investimenti e alle opportunità di finanziamento in tutta l'UE.

Il **progetto** si è tradotto in una **serie di iniziative**, legislative e non, articolate attorno ai seguenti assi: il finanziamento di progetti innovativi, delle *start-up* e di imprese non quotate; un più agevole accesso ai mercati dei capitali per le aziende, specie le PMI; l'ampliamento delle possibilità di investimento per gli investitori istituzionali; l'abbattimento delle barriere agli investimenti transfrontalieri. Ha l'obiettivo, tra l'altro, di **assicurare maggiori risorse all'economia reale** e di fare in modo che esse **non siano necessariamente di provenienza bancaria**, anche in considerazione delle crescenti **difficoltà** che negli scorsi anni le **banche hanno dovuto affrontare a conseguire accettabili livelli di redditività per l'aumento delle esposizioni debitorie** di imprese colpite dalle ripetute crisi, da

quella economico-finanziaria del 2007-2008 a quella in corso, assai più grave, provocata dalla pandemia Covid-19.

Più recentemente, il completamento del progetto si è fatto **più urgente** alla luce della **crisi economica** esplosa in termini drammatici a seguito della pandemia Covid-19; proprio in tale ottica, il progetto è stato **rilanciato** a **settembre** dalla Commissione europea con la presentazione di un **nuovo [piano d'azione](#)**.

Il piano d'azione tiene conto e si sviluppa a partire dal cosiddetto **pacchetto di misure per la ripresa dei mercati dei capitali**, presentato dalla Commissione europea nel luglio scorso: tra le modifiche proposte, le **più significative**, anche per le dimensioni che possono assumere, riguardano il rilancio del **mercato delle cartolarizzazioni**, specie per quanto riguarda il comparto dei **crediti deteriorati**.

Il pacchetto è attualmente all'esame della VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati. Per approfondimenti, si rinvia al seguente [dossier](#) pubblicato dalla Camera.

*Per approfondimenti su **tutte le misure** già adottate o in corso di approvazione in merito al progetto dell'Unione dei mercati dei capitali, si veda il [sito](#) del Consiglio dell'UE sull'Unione dei mercati dei capitali e la [pagina](#) della Commissione europea sul Piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali.*

LE RISOLUZIONI DEL PARLAMENTO ITALIANO

Nelle sedute dell'**11 dicembre 2019**, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato, con il **parere favorevole del Governo**, rispettivamente la **[risoluzione 6-00091](#)** Delrio, Francesco Silvestri, Boschi, Fornaro e la **[risoluzione 6-00087](#)** Perilli, Marcucci, Faraone e De Petris, di identico contenuto, con le quali si **impegna il Governo** a:

- **mantenere la logica di pacchetto** (MES, BICC, Unione bancaria);
- **escludere interventi di carattere restrittivo sulla detenzione di titoli sovrani da parte di banche ed istituti finanziari** e comunque la **ponderazione dei rischi dei titoli di Stato** attraverso la revisione del loro trattamento prudenziale, ed escludendo le disposizioni che prevedono una contribuzione degli istituti finanziari all'EDIS in base al rischio di portafoglio dei titoli di Stato;
- a proporre nelle prossime tappe del negoziato sull'Unione bancaria l'introduzione (a) dello schema di assicurazione comune dei depositi (EDIS), (b) di un **titolo obbligazionario europeo sicuro** (cosiddetto *common safe asset* - ad esempio eurobond) e (c) di una **maggiore ponderazione di rischio delle attività di livello 2 e livello 3** (strumenti maggiormente illiquidi), che sia legata al loro grado di concentrazione sul totale degli attivi del singolo istituto di credito.
- **escludere** qualsiasi meccanismo che implichi una **ristrutturazione automatica del debito pubblico**;
- assicurare la **coerenza della posizione del Governo** con gli **indirizzi** definiti dalle **Camere** e il **pieno coinvolgimento del Parlamento** in **tutti i passaggi** del negoziato sul futuro dell'unione economica e monetaria e sulla **conclusione della riforma del MES**.

LA POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO

Il **Governo italiano** ha sempre sostenuto la necessità di **promuovere**, in sede europea, il cosiddetto "**approccio di pacchetto**" con riferimento ai **tre ambiti** di approfondimento dell'Unione economica e monetaria delineati dai lavori dell'Eurogruppo e del Vertice euro:

- 1) **riforma del MES**;
- 2) adozione di uno **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività** (BICC), come primo embrione di un bilancio dell'Eurozona;
- 3) **l'Unione bancaria**.

Il progetto di **BICC è stato abbandonato** quando la Commissione europea, nell'ambito delle misure adottate in risposta alla crisi economica da COVID-19, ha proposto di istituire il **Dispositivo per la**

ripresa e la resilienza e ha pertanto ritirato la sua precedente proposta di un programma di sostegno alle riforme, in cui il BICC sarebbe stato integrato.

Nella **Relazione programmatica per il 2020** sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea il Governo afferma che "continuerà a seguire un approccio complessivo in una logica "di pacchetto" con riferimento ai tre ambiti: **revisione del Trattato MES**, introduzione del BICC e **Unione bancaria, incluso** lo schema di assicurazione europeo dei depositi bancari (**EDIS**)".

Inoltre, in occasione dell'**informativa urgente** alla Camera dei Deputati del 2 dicembre 2019 in merito alle modifiche del Trattato sul MES, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha affermato che "in ottemperanza alla **logica di pacchetto** che il Governo ritiene essere **elemento imprescindibile del negoziato, accanto al MES (...)** è **essenziale che si definisca compiutamente un sistema di assicurazione comune dei depositi**, l'EDIS, che possa portare a una vera mutualizzazione dei rischi".

Allo stato, la logica a pacchetto, tendente ad intervenire contestualmente sui diversi aspetti in discussione, non appare pienamente realizzata, stante la perdurante difficoltà che registrano i negoziati sulla creazione dell'EDIS, a tutela dei depositi bancari.

*Più in generale, ai fini di una compiuta valutazione del complesso delle misure oggetto del Vertice euro, potrebbe risultare opportuno **chiarire se, a seguito della modifica del Trattato, l'Italia possa essere tenuta a versare una quota aggiuntiva di capitale MES, stante l'ampliamento degli impegni cui lo stesso potrebbe essere chiamato a far fronte in ragione dell'anticipazione del common backstop e dell'aggravamento dei bilanci delle banche europee a seguito della crisi economica derivante dalla pandemia da COVID-19.***

Come ricordato in precedenza, il pesante impatto economico della pandemia rischia di tradursi in un netto deterioramento dei bilanci delle banche di molti Paesi membri con una rapida impennata dei crediti deteriorati. Le Istituzioni europee hanno da tempo manifestato le loro preoccupazioni per tale eventualità ed avviato alcune iniziative per ridurre gli effetti negativi, a partire dalle proposte avanzate dalla Commissione europea per il rilancio del mercato delle cartolarizzazioni.

XVIII LEGISLATURA – DOSSIER EUROPEO, SENATO N. 105 - DOCUMENTAZIONE PER L'ASSEMBLEA, CAMERA N. 23
7 DICEMBRE 2020

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.