



**SEGRETERIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA
DELLA REPUBBLICA**

**OSSERVATORIO SU DIRITTO E POLITICHE
DELL'UNIONE EUROPEA**

A CURA DI

FLAVIA BALLONI

GIAN LUCA FINZI

BIONDINO FRANCESCO MERCURI

FRANCESCO MONTANARO

COORDINATRICE

CINZIA RAIMONDI

Il Bilancio dell'Unione europea: evoluzione storica e prospettive di riforma nel più recente dibattito sull'emergenza pandemica

Sommario

1.	Introduzione.....	2
2.	Una panoramica sul bilancio dell'Unione europea.	3
3.	Le prospettive di riforma del Quadro finanziario pluriennale e del bilancio annuale: il finanziamento dei beni pubblici europei e la stabilizzazione economica.	12
4.	Il negoziato in corso sul QFP 2021-2027: settori prioritari e risorse proprie	16
5.	Qualche osservazione conclusiva	27

1. Introduzione.

Lo stato di transizione che sta vivendo l'Unione europea, sia dal punto di vista politico, che istituzionale, unito alla grave situazione sanitaria ed economica determinata dall'epidemia di Covid-19, si riflette enormemente sugli aspetti legati al bilancio annuale e pluriennale e sulle decisioni politiche ad esso connesse.

Le valutazioni sulla necessità di modificare il bilancio, aumentandone le dimensioni, variano a seconda del punto di osservazione politica della questione.

Infatti, secondo l'approccio più federalista che ha sollecitato il dibattito di questi ultimi mesi sull'utilizzo di nuove risorse e strumenti finanziari, il bilancio dell'UE verrebbe sicuramente considerato troppo esiguo e insufficiente ad una gestione comune delle crisi, o quantomeno degli *shock* simmetrici. Apparrebbe recessivo invece l'orientamento di quanti vorrebbero un'Unione europea volta a favorire una mera cooperazione degli Stati membri con una gestione per lo più autonoma delle crisi.

Volendo prendere le distanze da valutazioni di tipo politico, appare comunque innegabile che il bilancio dell'Unione sia, oggi, di dimensioni decisamente ridotte se confrontato sia al reddito prodotto nell'Unione sia ai bilanci degli Stati membri.

Non può negarsi, inoltre, che le competenze e gli obiettivi dell'Unione siano enormemente aumentati nel corso della sua evoluzione. Se, infatti, inizialmente il bilancio delle tre Comunità serviva soltanto ad apportare le risorse necessarie per il funzionamento

delle strutture amministrative, con l'evoluzione della cooperazione tra gli Stati delle Comunità e con la nascita dell'Unione Europea, la dimensione del bilancio, pur seguendo l'aumento delle competenze e degli obiettivi, non è cresciuta proporzionalmente a questo. All'alba di una nuova e gravissima crisi globale, l'Unione europea, con le decisioni sul bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027, si trova quindi di fronte ad un *turning point*. Dalla scelta di un bilancio più vasto e ambizioso o, al contrario, minimo e conservativo, si potrà capire molto sull'intenzione di dare o meno nuovo slancio al cammino di realizzazione del progetto di Unione.

2. Una panoramica sul bilancio dell'Unione europea.

2.1 1951-1970: dal bilancio della Ceca al bilancio delle Comunità europee.

La prima comunità politica europea, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), fondata nel 1951 con la funzione di regolamentare le industrie di carbone e acciaio nei sei Stati membri fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) e di creare un mercato unico per tali prodotti, era dotata di un proprio sistema di finanziamento¹. Questa prima comunità era infatti finanziata tramite un prelievo pari al massimo dell'1% del fatturato delle industrie di carbone e acciaio, dazi sulle importazioni di carbone e acciaio, e multe corrispondenti a un massimo del 5% del fatturato delle imprese interessate. L'effettivo importo del prelievo era stabilito, entro tali limiti, dall'Alta Autorità, organo esecutivo della Comunità, la cui decisione poteva essere bloccata da una maggioranza di quattro Stati membri su sei in sede di Consiglio.

I finanziamenti raccolti tramite una siffatta imposta europea potevano essere utilizzati per coprire le spese amministrative delle istituzioni della CECA (articolo 78 CECA) o per ricerche tecniche ed economiche concernenti carbone e acciaio (articolo 55 CECA). Ai fini della riconversione dei settori di carbone e acciaio (articolo 56 CECA), la CECA poteva concedere prestiti tramite fondi raccolti sui mercati finanziari (articolo 51, paragrafo 1, CECA), contraendo così debiti, pratica vietata nei successivi Trattati europei².

¹ G. Benedetto, *Storia del Bilancio dell'UE, analisi approfondita*, Direzione Generale delle politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento Tematico D: Affari Di Bilancio, 2019.

² La possibilità di ricorrere ai mercati finanziari permetteva alla CECA di disporre di una importante fonte di finanziamento autonoma. Molto si discute sull'autorizzare la Banca Europea degli investimenti e ai vari fondi "salva stati" (compreso l'istituendo *Recovery fund* volto a

Le spese amministrative erano autorizzate all'unanimità dalla "Commissione dei quattro presidenti", composta dai presidenti di ciascuna delle quattro istituzioni e presieduta dal presidente della Corte di giustizia.

Nel 1958, iniziarono ad operare la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e la Comunità economica europea (CEE), che seguivano un sistema di finanziamento del tutto differente da quello della CECA.

Difatti, alle istituzioni della Comunità spettava il compito di inviare annualmente una stima del proprio futuro fabbisogno finanziario nella prima parte dell'anno. La Commissione proponeva il bilancio per l'esercizio seguente entro settembre. Il Consiglio decideva con voto a maggioranza qualificata dei suoi membri entro ottobre. L'Assemblea aveva un mese a disposizione per proporre modifiche. Il Consiglio adottava quindi una decisione finale tramite voto a maggioranza qualificata o voto all'unanimità in base al settore strategico. Se non si fosse giunti a un accordo sul bilancio entro l'inizio del nuovo esercizio, si applicavano bilanci provvisori mensili o "dodicesimi provvisori"³. (articolo 204 CEE) secondo un sistema ancora vigente (articolo 315 TFUE). Infine, l'articolo 180 Euratom e l'articolo 206 CEE stabilivano una procedura di revisione contabile e una Commissione di controllo (cfr. sezione 4 del presente briefing).

Una prima modifica dell'impianto del finanziamento delle Istituzioni si ebbe nel 1967, allorquando, entrato in vigore un Trattato di fusione tra le diverse Istituzioni delle comunità europee, il diritto di consultazione del Parlamento europeo sui bilanci di Euratom e CEE fu esteso a quello della CECA. Le spese amministrative della CECA furono integrate nel bilancio della Comunità Economica Europea⁴.

Con il progredire dello sviluppo delle politiche europee, che comportano necessarie nuove spese per le Comunità, si verificò un significativo aumento delle pressioni per la modifica dei Trattati in merito al bilancio⁵.

contrastare la crisi sanitaria ed economica del 2020) ad utilizzare questo strumento che permetterebbe di disporre di una leva finanziaria tale da incrementare enormemente le proprie capacità di spesa rispetto al capitale conferito dagli Stati contributori.

³ Seguendo la comune risposta al problema della mancata approvazione entro il ciclo temporale stabilito, presente in tutte le norme sulla procedura di bilancio degli Stati membri e prevista, da ultimo all'articolo 315 TFUE.

⁴ R. Perissich, *Bilancio Ue: un po' di storia*, Nota per il Gruppo di studio di ASTRID sul bilancio comunitario, 2009 in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/PERI/PERISSICH_Bilancio-Ue_storia_12_01_09.pdf

⁵ L.Sabbi, *L'Evoluzione della Procedura di Bilancio dell'Unione Europea*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, Fasc. 3, Dejure, Settembre 2017.

Un primo impulso verso una modalità di finanziamento propria venne dalla nascita della politica agricola comune (PAC), emersa quale settore di spesa nel 1962. Il sistema di contributi fissi da parte di ogni Stato membro non era più idoneo a far fronte al consistente sforzo economico da sostenere e, per ciò, si decise che la spesa agricola sarebbe stata finanziata tramite dazi all'importazione, perlopiù di prodotti agricoli⁶.

Dopo un primo periodo di finanziamento pluriennale, dal 1962 al 1965, rinnovato per ulteriori tre anni, iniziarono ad aumentare le pressioni per una modifica dei Trattati che garantisse il finanziamento di lungo termine dell'agricoltura (su richiesta della Francia) in cambio di un maggiore controllo sul bilancio da parte del Parlamento e dell'apertura francese all'adesione del Regno Unito alle Comunità.

2.2 Le modifiche dei Trattati istitutivi negli anni Settanta e la “democratizzazione” del processo di bilancio.

Di pari passo rispetto alle aumentate competenze delle Comunità, intorno alla seconda metà degli anni Sessanta, crebbe anche la necessità da un lato di modificare la disciplina delle entrate e del finanziamento e, dall'altro, di democratizzare le decisioni in materia di bilancio. Fino al 1970, il Parlamento europeo aveva esercitato esclusivamente il diritto di essere consultato riguardo ai bilanci. Del tutto inascoltata era stata la rivendicazione di modificarne il ruolo. I Trattati di Lussemburgo (1970) e di Bruxelles (1975), in occasione del primo allargamento della Comunità a Danimarca, Irlanda e Regno Unito, crearono risorse proprie e un finanziamento permanente del bilancio mediante dazi, l'imposta sul valore aggiunto, per rispondere alle esigenze di sviluppo di alcune regioni irlandesi, italiane e britanniche.

Con il Trattato di Lussemburgo si decise di ripartire le spese in due tipi: le spese obbligatorie (SO) che la Comunità aveva l'obbligo contrattuale di pagare in virtù della definizione di queste come “*spese derivanti obbligatoriamente dal Trattato o dagli atti adottati a sua norma*” (articolo 272, paragrafo 4 CEE) e le restanti, ritenute spese “non obbligatorie” (SNO).

⁶ Da ciò ne derivava un doppio vantaggio: da un lato si finanziava la politica agricola, dall'altro, proprio grazie al peso imposto dai dazi, si rendevano meno competitivi i prodotti agricoli extracomunitari sul mercato interno, distorcendo volutamente il mercato interno con l'aumento dei prezzi e favorendo l'industria agroalimentare.

Classificare le spese come SO o SNO diede tuttavia luogo a controversie, dato il fatto che ogni tipo di spesa attribuiva diversi poteri al Consiglio o al Parlamento europeo. Per questa ragione, la Corte di giustizia rinviò la questione della definizione al Parlamento e al Consiglio che specificarono, con una Decisione del Parlamento europeo, Consiglio e Commissione del 1982, quali fossero le spese da inserire nell'una o nell'altra categoria. Le sovvenzioni dirette nei settori dell'agricoltura e della pesca e le spese collegate agli accordi internazionali vennero così ritenute SO, mentre quasi tutto il resto sarebbe rientrato nelle SNO, una distinzione che è durata, come si vedrà a breve, fino al Trattato di Lisbona del 2009.

Con il Trattato del 1975, si conferì al Parlamento un ruolo decisamente maggiore. Si introdusse, infatti, la possibilità di votare il bilancio. In particolare, se per le spese obbligatorie un voto unanime del Consiglio avrebbe potuto prevalere sull'opposizione del PE, per le Spese non obbligatorie, peraltro di anno in anno in continuo aumento, era il Parlamento a poter porre un veto e respingere l'intero progetto di bilancio.

I Trattati del 1970 e del 1975 hanno inoltre trasformato i poteri di controllo del Consiglio e del Parlamento europeo e nel 1977 quella che fino a quel momento era la Commissione di controllo fu ridenominata Corte dei conti, divenendo da quel momento una nuova istituzione comunitaria.

2.3 L'entità delle modifiche ai finanziamenti del bilancio dell'Unione fino al Trattato di Lisbona.

Durante gli anni '70 e '80 l'accordo del 1970 iniziò a mostrare segni di vetustà. Il Parlamento europeo, eletto direttamente e con suffragio universale a partire dal 1979, chiedeva un maggior potere di intervento nelle decisioni di bilancio.

L'arma che il Parlamento europeo decise di adottare, per portar avanti questa rivendicazione, fu la decisione di non approvare i bilanci annuali. Dopo la mancata approvazione e il ricorso a bilanci provvisori mensili, il bilancio annuale per il 1980 fu approvato con un ritardo di sette mesi. Il bilancio del 1982 fu adottato dal Parlamento senza l'accordo del Consiglio sulle SNO, il che indusse la Corte di Giustizia, come già spiegato, a disporre l'obbligo per Parlamento e Consiglio di negoziare sulla definizione di ciò che rientrava nella categoria delle SO o delle SNO.

Quel che ne emerse sul piano pratico fu che il nuovo ruolo che il Parlamento si stava ritagliando lo spingeva a chiedere sempre maggiori interventi per permettere il

raggiungimento dei neonati obbiettivi politici della comunità (su tutti la coesione economica tra Paesi membri e la coesione regionale).

Da qui al nascere dell'esigenza di una programmazione pluriennale, il passo fu breve. Infatti, nel 1988, a testimonianza della crescente importanza del bilancio per il raggiungimento degli obiettivi comuni, per la prima volta venne implementata l'idea di produrre un documento di programmazione economica, denominato **prospettiva finanziaria di lungo termine**. Si trattava di un quadro di programmazione pluriennale che sarebbe rimasto nell'impalcatura contabile europea, venendo ridenominato, da ultimo, dal Trattato di Lisbona nel 2009, **quadro finanziario pluriennale** (QFP)⁷.

Nel 2009 il Trattato di Lisbona, positivizzando definitivamente il QFP, ha eliminato la possibilità per le istituzioni di decidere per un ritorno ad un bilancio esclusivamente annuale che non rispettasse i vincoli della programmazione pluriennale precedentemente fissati. Di conseguenza, il mancato accordo su un nuovo QFP comporta, come unica possibilità, il differimento di quello precedente⁸. Il Quadro Finanziario Pluriennale diviene così inderogabile e i massimali annuali previsti, per categoria di spesa, effettivamente vincolanti per tutto il settennato.

2.4 Il Quadro Finanziario Pluriennale e il bilancio annuale nel Trattato di Lisbona: programmazione, procedura di approvazione e struttura.

Il Quadro Finanziario di lungo periodo, come previsto dall'art. 312 del TFUE, fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Inoltre, esso prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio⁹.

Oggetto di negoziazione da parte dei governi dei Paesi membri, è approvato ogni sette anni e la sua approvazione è sempre stata frutto di un lungo e faticoso iter.

Il **Quadro Finanziario Pluriennale** – che, a norma del primo paragrafo dell'articolo 312 TFUE, “*mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie*” – deve infatti essere **adottato con regolamento del Consiglio che delibera all'unanimità** un documento **precedentemente approvato dal**

⁷ Il concetto e la disciplina del Quadro Finanziario Pluriennale è stato inserito nei Trattati all'articolo 312 TFUE.

⁸ G. Benedetto, Op. cit.

⁹ AA.VV., Il finanziamento dell'Europa, Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei, a cura di Maria Teresa Salvemini e Franco Bassanini, ASTRID, 2010.

Parlamento Europeo, che, a sua volta, si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

Queste disposizioni contribuiscono a rendere particolarmente impervio il processo di adozione del Quadro finanziario pluriennale e sono soltanto parzialmente controbilanciate dalla disposizione, del paragrafo 2, secondo la quale *“Il Consiglio europeo può adottare all’unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento di cui al primo comma”* e che dovrebbe servire a permettere di trovare una soluzione allo stallo derivante da veti incrociati e spaccature difficilmente sanabili tra stati.

Durante il settennato del bilancio programmatico pluriennale, i singoli i bilanci annuali dell’Unione si muovono all’interno dei massimali in questo contenuti.

Nel caso in cui il regolamento del Consiglio che fissa un nuovo quadro finanziario non sia stato adottato alla scadenza del quadro finanziario precedente, i massimali e le altre disposizioni vigenti nell’ultimo anno coperto sono prorogati fino all’adozione di detto atto.

La procedura di approvazione dei **bilanci annuali** è stata anch’essa oggetto di profonda revisione da parte del Trattato di Lisbona. Essa, come si vedrà di seguito (articoli 314 e 315 TFUE), è simile alla procedura legislativa ordinaria, in virtù della quale il Consiglio e il Parlamento europeo decidono in merito alla maggior parte della normativa UE.

Il quadro giuridico attuale relativo all’iter di bilancio è naturale conseguenza del processo evolutivo iniziato con i Trattati del 1970 e del 1975. Come visto *supra*, ripercorrendo in cenni l’evoluzione storica della disciplina, prima di tali importanti tappe, il Consiglio aveva competenze in materia di bilancio, mentre il Parlamento svolgeva solo un ruolo consultivo. Il Trattato del 1970, pur lasciando al Consiglio l’ultima parola sulle “spese obbligatorie” legate agli obblighi derivanti dal Trattato o dagli atti adottati conformemente al Trattato, consentì al Parlamento di avere l’ultima parola sulle “spese non obbligatorie”, che inizialmente rappresentavano l’8% del bilancio. Il Trattato del 1975 conferì al Parlamento il diritto di respingere il bilancio in toto.

I Trattati successivi non hanno comportato nessuna modifica sostanziale fino alle importanti modifiche apportate dal **Trattato di Lisbona**, che, **introducendo la procedura di codecisione di bilancio, assegna al Parlamento un ruolo del tutto equiparato a quello del Consiglio.**

La modifica introdotta dal Trattato di Lisbona fa sì che vi sia un esercizio condiviso del potere di bilancio che, in particolare, si concretizza nel fissare l’importo complessivo e la

distribuzione delle spese annuali dell'UE e delle entrate necessarie a coprirle, nonché nel controllare l'esecuzione stessa del bilancio predisposto.

Inoltre, la distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie è stata del tutto abolita, e da ciò deriva che tutte le spese rientrano nella stessa disciplina giuridica e, ovviamente, sono soggette alla stessa procedura.

Procedendo all'analisi dell'iter di approvazione del bilancio, disciplinato nelle sue linee fondamentali dall'art.314 TFUE, è importante far presente che questo è preceduto da un'importante azione di coordinamento. Le istituzioni, infatti, sulla base di una mera prassi consolidatasi negli anni, oltre alle norme contenute nel TFUE, rispettano un calendario "pragmatico" che permette loro di meglio operare al fine di approvare il bilancio.

Calendario pragmatico e norme sulla procedura di bilancio possono essere sostanzialmente sintetizzate attraverso le seguenti tappe¹⁰:

1. Il Parlamento e il Consiglio definiscono orientamenti sulle priorità di bilancio e, sulla base di queste, la Commissione elabora il progetto di bilancio e lo sottopone al Consiglio e al Parlamento non oltre l'1 settembre (a norma dell'articolo 314, paragrafo 2, TFUE, ma entro la fine di aprile o l'inizio di maggio secondo il calendario pragmatico).
2. Ricevuto il progetto di bilancio, il Consiglio adotta a maggioranza la sua posizione su di esso e la comunica al Parlamento non oltre l'1 ottobre (a norma dell'articolo 314, paragrafo 3, TFUE, ma entro la fine di luglio secondo il calendario pragmatico). Esso deve informare esaurientemente il Parlamento dei motivi che l'hanno indotto ad adottare tale posizione.
3. A questo punto, il Parlamento dispone di 42 giorni per approvare la posizione del Consiglio o decidere di non deliberare, nel qual caso il bilancio si considera adottato. In alternativa, il PE può adottare emendamenti a maggioranza dei membri che lo compongono, nel qual caso il progetto emendato è rinviato al Consiglio e alla Commissione. Il Presidente del Parlamento, d'intesa con il Presidente del Consiglio, deve quindi convocare immediatamente una riunione del Comitato di conciliazione, cioè l'organo inter-istituzionale appositamente istituito per cercare di porre rimedio alla fase di stallo.
4. In questa eventuale tappa, il Comitato di conciliazione (composto dai rappresentanti dei membri del Consiglio e da un numero equivalente di rappresentanti del Parlamento)

¹⁰ Le fasi della procedura di bilancio, con esposizione del "calendario pragmatico" sono contenute in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/10/the-budgetary-procedure>

dispone di 21 giorni per giungere a un accordo su un progetto comune. A tal fine, deve adottare una decisione a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento. La Commissione partecipa ai lavori del Comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria a favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento e quella del Consiglio. Se il Comitato di conciliazione non giunge a un accordo su un progetto comune entro il termine di 21 giorni, la Commissione sottopone un nuovo progetto di bilancio. Se entro tale termine il Comitato di conciliazione giunge a un accordo su un progetto comune, il Parlamento e il Consiglio dispongono ciascuno di 14 giorni di tempo per approvarlo¹¹.

5. Quando la procedura è conclusa, perché il Consiglio e il Parlamento sono concordi su una versione oppure dopo l'approvazione dell'accordo scaturito dal lavoro del Comitato di conciliazione, i presidenti delle due istituzioni firmano il bilancio e constatano la sua definitiva adozione.¹²

Dal punto di vista strutturale, il bilancio dell'Unione è dotato di una propria autonomia finanziaria attraverso un meccanismo di entrate articolato in tre tipologie di "risorse proprie"¹³.

La parte più considerevole (circa il 60%) delle entrate è costituita da contributi versati degli Stati membri in funzione della loro capacità di contribuzione, desunta dal prodotto interno lordo. Infatti, il principio di base per il calcolo del contributo di ciascuno Stato membro è quello della solidarietà e della capacità di pagamento, con le opportune modifiche nel caso in cui questo principio si traduca in un onere eccessivo per alcuni Stati membri¹⁴.

Le restanti due tipologie di entrate sono costituite dai dazi doganali e dai prelievi agricoli (sotto forma di dazio sull'importazione dei prodotti agricoli), nonché da una percentuale fissa delle somme che gli Stati membri percepiscono dalle imposte indirette sui consumi (IVA).

Esaminando nel dettaglio le voci di entrata or ora presentate, rientrano nella categoria delle risorse proprie "tradizionali" i dazi doganali, i dazi agricoli e alcuni contributi nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio. Introdotte con Decisione della Commissione del

¹¹ Le tappe in questa sede descritte sono presentate secondo una tabella infografica in <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/eu-budget-timeline/>

¹² <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/powers-and-procedures/budgetary-powers>

¹³ AA.VV., Il finanziamento dell'Europa, Op. cit-

¹⁴ Alix Delasnerie, The Union's revenue, Fact Sheets on the European Union in europa.eu

1970 e riscosse da allora, le risorse proprie tradizionali rappresentano al giorno d'oggi generalmente circa il 15 % delle entrate da risorse proprie dell'Unione.

Il prelievo di una quota delle imposte indirette degli Stati, consistente in una percentuale del gettito IVA stimato degli Stati membri trasferita all'Unione, seppur introdotto dalla Decisione del 1970, è stato concretamente attuato soltanto a seguito dell'armonizzazione dei regimi IVA degli Stati membri, avvenuta nel 1979. Le risorse derivanti dal prelievo IVA rappresentano generalmente il 13 % circa delle entrate da risorse proprie.

Come già indicato, la maggiore risorsa propria è quella derivante dal prelievo di una somma pari ad una quota sul reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri, secondo un'aliquota uniforme stabilita ogni anno nel quadro della procedura di bilancio, come stabilito con la Decisione n. 88/376/CEE del Consiglio¹⁵.

In origine, questa forma di prelievo avrebbe dovuto essere percepita solo nel caso in cui le altre risorse proprie non fossero risultate sufficienti a coprire le spese, ma progressivamente il ricorso ad essa è diventato sempre più essenziale e attualmente finanzia la maggior parte del bilancio dell'UE.

Infatti, da una rassegna dei dati statistici nel tempo, la risorsa basata sull'RNL è triplicata dalla fine degli anni '90 e attualmente rappresenta il fulcro del sistema di reperimento delle risorse dell'UE.

L'attuale sistema delle risorse proprie comprende anche la correzione degli squilibri di bilancio tra i contributi degli Stati membri, così come risultante a seguito della *querelle* sollevata dal Regno Unito a partire dal suo ingresso nelle Comunità europee, relativa al cosiddetto problema dei “**contributori netti**” (quei Paesi, cioè, rispetto ai quali la somma algebrica tra contributi versati all'UE e finanziamenti da essa ottenuti è negativa)¹⁶.

La correzione a favore del Regno Unito accordata nel 1984 consiste in una riduzione del contributo di tale Paese pari a due terzi della differenza tra il suo contributo (risorse proprie tradizionali escluse) e le somme a esso riassegnate a titolo del bilancio. Nel 2007 la correzione è stata oggetto di un adeguamento volto a escludere gradualmente dal calcolo le spese non agricole negli Stati membri che hanno aderito dal 2004. La correzione è finanziata da tutti gli altri Stati membri ad eccezione di Germania, Paesi Bassi, Austria

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31988D0376> .

¹⁶ J. Browne, P. Johnson, D. Phillips, *The budget of the European Union: a guide*, Institute for Fiscal Studies, 2016.

e Svezia, che beneficiano di una riduzione dei rispettivi contributi per il finanziamento della correzione a favore del Regno Unito¹⁷.

3. Le prospettive di riforma del Quadro finanziario pluriennale e del bilancio annuale: il finanziamento dei beni pubblici europei e la stabilizzazione economica.

Si conclude nel 2020 il ciclo di programmazione nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2014/2020. Il dibattito sul prossimo Quadro finanziario pluriennale (2021-27) è condizionato, da una parte, dalla riduzione di risorse causata dalla Brexit, a cui bisognerà far fronte con razionalizzazioni di spesa, e, dall'altra, dalle nuove sfide che l'UE è chiamata ad affrontare e prima fra tutte la severa crisi economica generata dalla pandemia da SARS-CoV-2. È infatti in corso un'accelerazione di quelle spinte evolutive volte a razionalizzare il bilancio dell'UE e trasformarlo, da mero atto di redistribuzione di risorse tra gli Stati membri, in un piano di finanziamento per la realizzazione di obiettivi comuni.

Difatti, le negoziazioni portate avanti al partire dal 2018 sono state perlopiù improntate alla ricerca dei settori a più alto valore aggiunto europeo e maggiormente *policy oriented*. Il risultato di questo processo negoziale parrebbe quindi essere un cambio, che da graduale sta diventando rivoluzionario, di visione della natura del bilancio, delle sue funzioni e del tipo di risorse da impiegare al fine di razionalizzare e rendere più efficienti i programmi di intervento decisi a livello eurounitario.

L'idea di fondo, che la pandemia sta rendendo operative con le più recenti decisioni, è quella di operare un cambio di visione: il bilancio dell'Unione europea non dovrà più tendere a redistribuire risorse ma a finanziare i settori a più alto valore aggiunto europeo, i cosiddetti **beni pubblici europei**, per cui le risorse comuni dovranno essere usate per finanziare infrastrutture e reti transeuropee, ricerca e innovazione; per raggiungere gli obiettivi della coesione economica e dello sviluppo del capitale umano, per gestire il fenomeno migratorio, per perseguire gli obiettivi di sicurezza e difesa, ecc¹⁸.

Il concetto di beni pubblici europei deriva dalla dottrina economica e si rifà a quei beni pubblici (non rivali e non esclusivi) che, date le loro caratteristiche, non solo non vengono prodotti da privati o neanche (ed in ciò sta la connotazione di Beni Economici Europei)

¹⁷ I Trattati e le fonti di secondo livello ricognitivi dell'uscita dall'UE del Regno Unito dovranno effettuare una necessaria riformulazione del sistema di correzione.

¹⁸ O. Fontana, B. Venturi, *I beni pubblici europei nel bilancio dell'Unione*, Istituto Affari Internazionali, 2018 IAI ISSN 2280-6164 DOCUMENTI IAI, 2018.

dai singoli Stati membri qualora non abbiano la possibilità o non siano intenzionati a produrre da soli (ad es. a causa degli alti costi) un determinato bene.

Ad esempio, in un regime di mercato comune, un unico paese non avrebbe nessun incentivo a perseguire, da solo, il bene pubblico della sicurezza sul lavoro. I costi altissimi e la perdita di competitività, nei confronti degli altri Paesi con standard di sicurezza inferiori, lo condurrebbero di fronte al bivio di continuare a perseguire il proprio meritorio intento perdendo, tuttavia, potere economico, oppure ad abbandonare i propri buoni propositi. Ciò a rappresentare che alcuni beni, capaci di apportare enormi benefici all'Unione Europea in termini politici, economici e sociali, possono essere raggiunti solo con la partecipazione di tutti gli Stati membri.

Il vantaggio di gestire a livello centrale la produzione di beni pubblici europei sta anche nel forte risparmio di risorse rispetto ad una disordinata e frammentaria azione dei Paesi membri e nelle economie di scala crescenti derivanti dalla gestione finanziaria della somma dei contributi al bilancio di tutti i membri. Dal 2015 la Commissione promuove l'adozione di un approccio pragmatico del bilancio rispetto alle priorità politiche dell'UE; in quest'ottica, i settori della politica agricola comune e della politica di coesione si candidano a essere i principali destinatari della razionalizzazione.

Ad esempio, la politica di coesione negli ultimi anni ha contribuito a compensare il calo degli investimenti pubblici in conseguenza della crisi, con un aumento del tasso di cofinanziamento da parte del bilancio UE. Inoltre, le risorse volte a raggiungere gli obiettivi della PAC (sviluppo rurale) sono servite, attraverso le politiche di tutela di un'agricoltura sostenibile, a perseguire il bene economico europeo (e globale) della tutela dell'ambiente e la riduzione dei cambiamenti climatici.

Anche le infrastrutture nei settori dei trasporti, del digitale ed energetico sono state oggetto dell'intervento economico dell'Unione europea, con i progetti per le grandi infrastrutture finanziati con il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility, Cef*) e il Piano di investimenti per l'Europa (il cosiddetto *Piano Juncker*).

L'UE ha dimostrato, poi, di voler intervenire e puntare la propria attenzione sulla cooperazione allo sviluppo, gli interventi umanitari, la gestione delle crisi e il contributo alla pace e alla sicurezza internazionale. Per proseguire in questo percorso, il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 dovrà necessariamente accrescere le cifre di bilancio del settennato precedente, e incrementare almeno i punti percentuali relativi alla spesa di bilancio relativa agli interventi in beni pubblici europei.

L'UE si occupa, inoltre, di sicurezza, sia in ambito interno, sia in politica estera. Al suo interno, ha un apposito fondo per la sicurezza interna e si occupa di sicurezza umana in senso lato anche attraverso il fondo per la salute e sicurezza alimentare. Nella proiezione esterna, la sicurezza e la promozione della pace ricoprono un ruolo centrale attraverso la Politica Estera e di Sicurezza Comune e lo Strumento per la stabilità e la pace (IcSP). Come previsto dai Trattati, il bilancio europeo finanzia strumenti civili per il mantenimento della pace e per la sicurezza internazionale: le missioni militari (o parzialmente tali) in ambito Pesc/Psdc sono finanziate, attraverso altri canali, direttamente dagli Stati membri coinvolti. Tra la fine del 2016 e il 2017 l'UE ha inoltre fatto ampi passi avanti per finanziare la difesa comune. A fine 2016 è stato presentato dalla Commissione il Piano d'azione europeo in materia di difesa volto a sostenere gli sforzi europei e dei singoli Stati membri diretti a rafforzare le capacità di difesa e di sicurezza dell'Unione. Inoltre, l'UE ha creato il Fondo europeo per la difesa con l'obiettivo di coordinare e integrare gli investimenti nazionali per la ricerca nel settore della difesa e per l'acquisizione di tecnologie e materiali di difesa. Lo stanziamento del fondo, 5,5 miliardi di euro, avverrà con la prossima programmazione. Infine, a novembre 2017, 23 Stati membri dell'UE hanno deciso di dare vita alla Cooperazione permanente strutturata (Pesco) nel campo della difesa, lanciata ufficialmente dal Consiglio dei ministri degli Esteri del mese successivo.

La crisi finanziaria e i vincoli fiscali hanno, poi, portato alla ricerca di strumenti diversi da quelli tradizionali, come prestiti, garanzie, partecipazioni azionarie, al fine di potenziare le limitate risorse del bilancio (attivando così l'effetto moltiplicatore degli investimenti). Si tratta di strumenti finanziari a sostegno di investimenti che allo stesso tempo perseguono obiettivi di interesse pubblico e producono rendimenti dal mercato. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis) del Piano Juncker si configura come uno strumento finanziario, attivo soprattutto nei settori delle infrastrutture, dell'efficienza energetica e delle piccole e medie imprese (Pmi). Sin dalla programmazione pluriennale 2007-2013 si è fatto largo uso degli strumenti finanziari, soprattutto nell'ambito della politica di coesione. Nell'attuale programmazione il loro utilizzo è stato esteso e si applica anche ai fondi soggetti alla gestione diretta della Commissione, soprattutto attraverso la Banca europea per gli investimenti (Bei) e il Fondo europeo per gli investimenti (Fei).¹⁹.

¹⁹ Jorge Núñez Ferrer, Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use, European Parliament, Policy Department D for Budgetary Affairs, 2017, in [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)603787](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)603787)

Questi strumenti sono stati utilizzati da tutti i Paesi e grandi economie come l'Italia e la Francia, risultano essere i Paesi che hanno maggiormente beneficiato dall'utilizzo di questi strumenti finanziari nelle ultime due programmazioni. L'incremento di questi strumenti e l'implementazione di nuove risorse potrebbe quindi permettere a quei Paesi che hanno maggiori difficoltà nel mantenere in equilibrio il bilancio²⁰.

Il Piano dell'ex Presidente della Commissione Juncker, per il rilancio degli investimenti in Europa²¹, ha contribuito alla produzione di beni pubblici europei. I finanziamenti forniti dal Feis hanno *in nuce*, per via dell'effetto moltiplicatore che innescano, la possibilità di generare stabile crescita economica nei Paesi che beneficiano di tale strumento.

Ad ogni modo, l'aspetto più interessante e innovativo del Piano è stato la possibilità di ricorrere alla "*clausola degli investimenti*". Infatti, la somma spesa in determinati progetti del Fondo progetti consentirà una "*deviazione temporanea dello stato membro dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso*". In sostanza, viene introdotta una prima forma di "golden rule" su determinati investimenti, che non peseranno sul calcolo del saldo strutturale nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita e quindi potranno essere finanziati con debito²².

Questa importantissima innovazione potrebbe essere gestita al meglio da un ministro dell'Economia europeo, la cui creazione è stata proposta dai governi di molti Stati membri e in più occasioni dalla Commissione, e che potrebbe avere, oltre alla funzione di coordinamento e supervisione delle regole fiscali, il compito di promuovere la qualità e una migliore composizione della finanza pubblica dei Paesi membri. In quest'ottica, il ministro, aiutato dalla Commissione, di cui farebbe parte, potrebbe emettere le linee guida per l'applicazione della *golden rule* sugli investimenti (ossia quali settori includere e il loro trattamento ai fini fiscali). Ciò porterebbe i paesi membri e la Commissione a una periodica riflessione sul fabbisogno di investimenti pubblici in Europa e a riconsiderare quali possono diventare beni pubblici europei ed eventualmente beneficiare della *golden rule*.

²⁰ M. Bordinon, *Verso un nuovo bilancio europeo?*, Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF). ISSN: 2038-0623 Aprile 2018.

²¹ https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_it

²² A. Iozzo, S. Micossi e M. T. Salvemini, "A new budget for the European Union?", in CEPS Policy Briefs, n. 159, maggio 2008, <https://www.ceps.eu/node/1480>.

4. Il negoziato in corso sul QFP 2021-2027: settori prioritari e risorse proprie

La nuova programmazione, quella relativa al periodo 2021 – 2027, ha preso avvio già a partire dal 2018, in prossimità della scadenza del Quadro finanziario pluriennale 2014 – 2020.

La Commissione europea, infatti, ha presentato un pacchetto di misure in regolamenti che contengono proposte sia sulla nuova ripartizione delle risorse che sulle fonti attraverso le quali si alimenta il bilancio dell'Unione²³.

Nel “**pacchetto sul QFP**” del 2 maggio 2018²⁴, inoltre, non sono presenti solo le proposte di spesa del Quadro Finanziario pluriennale per il settennato 2021-2027 ma anche tutta una serie di idee, sempre collegate alla contabilità europea, ma miranti a facilitare obiettivi politici di sviluppo dell'Unione e a meglio affrontare le sfide che questa incontrerà a partire dal settennato oggetto della sua azione.

La Commissione, nelle premesse della Comunicazione fa infatti un esplicito richiamo al necessario “*collegamento del bilancio dell'Unione europea con lo Stato di diritto, tenendo conto delle sfide individuate nel corso del dibattito sul futuro dell'Europa e della perdita di un importante contribuente a seguito del recesso del Regno Unito*”.

Inoltre, come già indicato, nel pacchetto, la Commissione tenta di operare una razionalizzazione del bilancio proponendo una netta soluzione di continuità rispetto al passato.

L'impostazione della Commissione, infatti, è quella di alzare gli attuali livelli di finanziamento in settori considerati prioritari e ad alto valore aggiunto europeo come la ricerca, l'innovazione e l'agenda digitale, i giovani, la migrazione e la gestione delle frontiere, la difesa e la sicurezza interna, l'azione esterna, il clima e l'ambiente²⁵ e, a titolo compensativo, ridurre, i finanziamenti complessivi a favore della politica agricola comune (PAC) e della politica di coesione.

²³ Il 2 maggio 2018 la Commissione ha presentato le seguenti proposte di regolamento: COM(2018)321 e COM(2018)322 relativi al **quadro finanziario pluriennale**; COM(2018)323 concernente l'**accordo interistituzionale** sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria; COM(2018)324 concernente i rischi finanziari connessi a **carenze generalizzate** negli Stati membri riguardanti lo **stato di diritto**; COM(2018)325, 326 e 327 relative al sistema delle **risorse proprie dell'UE**.

²⁴ Il pacchetto formalmente predisposto come Comunicazione della Commissione (COM(2018) 321), è rubricato: “Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni”.

²⁵ Il 25% del bilancio sarebbe destinato al raggiungimento degli obiettivi climatici rispetto al 20% del bilancio in corso.

In generale, a controbilanciare quello che è un sensibile incremento delle risorse a disposizione dell'Unione, vi è la riduzione di alcune tradizionali importanti spese. La consistente riduzione della dimensione della spesa nella Politica Agricola Comune, infatti, ha contribuito a rendere possibile l'incremento di voci di spesa riconducibili, come più volte indicato in questo lavoro, alla creazione di beni pubblici europei.

In un contesto di generalizzato incremento del bilancio, la Commissione ha tentato, infatti, di individuare i campi ove fosse possibile realizzare risparmi senza ridurre il valore aggiunto dei programmi dell'UE, individuando nella politica agricola comune e nei fondi strutturali e di investimento europei le voci che potevano essere ridotte, liberando adeguate risorse per concentrarsi su obiettivi nuovi. Infatti, se da un lato i tagli alla politica di coesione e alla politica agricola comune, secondo questa prima formulazione, sono dell'ordine, rispettivamente, del 10% e del 15%, dall'altro vi è l'intenzione di stanziare maggiori fondi per settori quali il mercato unico, l'innovazione e la ricerca, l'ambiente e l'azione per il clima, la migrazione e la gestione delle frontiere.

Attualmente molti di questi beni non vengono prodotti o vengono prodotti in misura insufficiente poiché il processo decisionale sul bilancio ha privilegiato le politiche settoriali messe in comune togliendo risorse finanziarie per la produzione di beni pubblici europei²⁶.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale risulterebbe così strutturato in **5 rubriche principali di spesa** (anziché le attuali 6) maggiormente collegate alle priorità politiche dell'Unione²⁷.

Secondo la struttura del nuovo QFP, alla Politica agricola comune sarebbe destinata una dotazione pari a 365 miliardi di euro con una conseguente consistente riduzione della dotazione del Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR). Stessa sorte per la politica di coesione che, stando alle stime della Commissione, subirebbe una riduzione del 6% rispetto alla precedente programmazione con una riduzione delle dotazioni del Fondo di coesione e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

Accanto a queste scelte che vedono diminuire il finanziamento delle politiche tradizionali a favore delle nuove priorità dell'Unione, la Commissione ha proposto il mantenimento

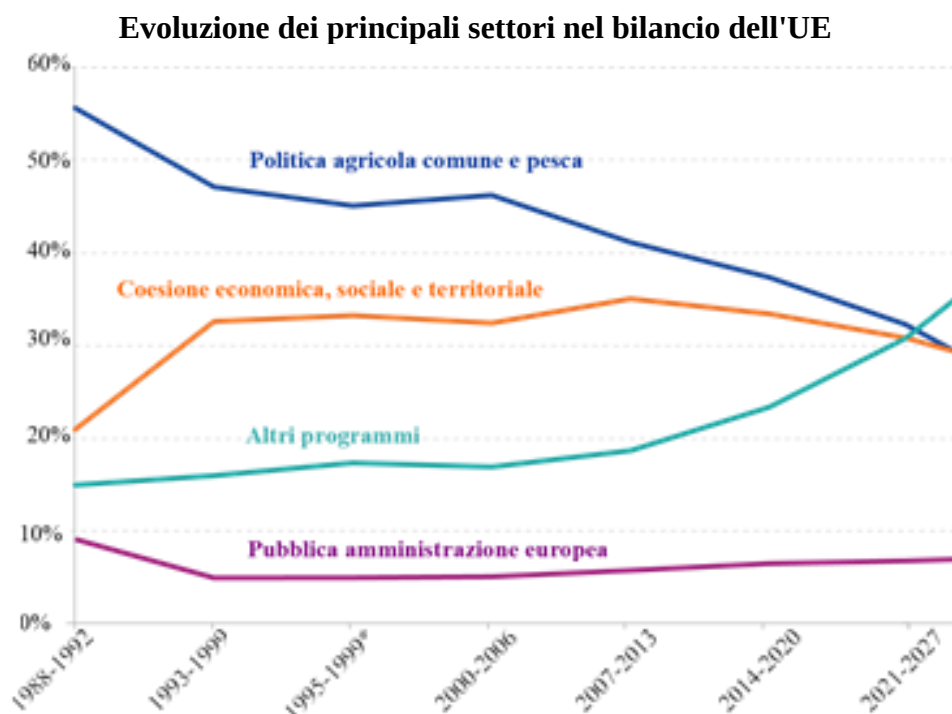
²⁶ Cfr. S. Romano, L. Vai, N. Pirozzi. *Le finalità del bilancio Ue e le prospettive di riforma: proposte per l'Italia*, Istituto Affari Internazionali, ISSN 2280-6164, DOCUMENTI IAI, 2018.

²⁷ Le categorie di spesa attualmente previste sono 6: Crescita intelligente ed inclusiva, (competitività per la crescita e l'occupazione, coesione economica, sociale e territoriale); Crescita sostenibile: risorse naturali; Sicurezza e cittadinanza; Europa globale; Amministrazione; Compensazioni.

della cosiddetta condizionalità **macroeconomica**, ovvero il possibile **congelamento dei fondi strutturali per i Paesi che non rispettino i parametri macroeconomici dell'UE**; sia il **rafforzamento del legame tra i finanziamenti UE e lo Stato di diritto** (proposta di regolamento COM(2018)324), con l'adozione di una serie di sanzioni nei confronti degli Stati membri nei quali si siano riscontrate carenze generalizzate che incidano o rischino di incidere sul principio di sana gestione finanziaria o sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Infine, a rendere meno rigido il contenuto del bilancio di lungo periodo, la Commissione, ha anche pensato ad una revisione intermedia nel 2023. Ciò sia per *“sincronizzare gradualmente la durata del quadro finanziario con il ciclo politico”* sia per consentire all'Unione di rispondere rapidamente ed efficacemente alle necessità impreviste.

Nella stessa direzione di quest'ultima previsione, la Commissione ha altresì proposto di introdurre una voce contabile per una “riserva dell'Unione”, finanziata utilizzando gli eventuali fondi impegnati nel bilancio UE non spesi e che consentirebbe all'Unione di avere uno strumento in più da utilizzare nel caso ci sia da rispondere prontamente ad una crisi imprevista.



4.1 Le proposte della Commissione sulle risorse proprie

Sul versante delle **entrate**, la Commissione ha proposto di modernizzare l'attuale sistema delle risorse proprie e di introdurre un paniere di nuove risorse legate alle politiche dell'UE in materia di clima, ambiente e mercato unico. Secondo la Commissione, questa riforma potrebbe rappresentare un'occasione per discostarsi dai concetti obsoleti di saldo netto o "giusto ritorno" degli Stati membri. Da questo punto di vista, l'uscita di un contribuente importante come Il Regno unito, pur richiedendo contributi aggiunti agli altri Stati (soprattutto in un contesto di ampliamento del bilancio europeo), potrebbe aver il vantaggio di far venir meno tutta la disciplina del riequilibrio dei contributi versati dai "contributori netti" che era stata fortemente voluta proprio dal Regno Unito e che è legato ad una logica, quella del mero calcolo algebrico "contributi all'UE/finanziamenti che ritornano al Paese contributore" che non può coesistere con l'idea di utilizzo delle risorse per il finanziamento di progetti comuni.

Analizzando in particolare il nuovo sistema di **risorse proprie**, la proposta della Commissione va in una duplice direzione: da un lato ripensa le principali fonti tradizionali e dall'altro introduce nuove fonti di finanziamento. Alle fonti tradizionali (dazi doganali, imposta di valore aggiunto e reddito nazionale lordo) sono applicati dei correttivi come per esempio la riduzione del 10% della percentuale che gli Stati membri trattengono sui dazi doganali, ovvero la semplificazione della risorsa basata sull'Iva. Nella proposta della Commissione resta invariata la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo ma come funzione di riequilibrio.

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

Nel complesso, in base alle valutazioni della Commissione, e tenendo conto anche della eliminazione delle correzioni relative alle aliquote ridotte dell'Iva e alle riduzioni dei contributi basati sul reddito nazionale lordo per alcuni Stati, le nuove risorse proprie dovrebbero rappresentare il 12% circa del bilancio totale dell'UE e potrebbero apportare fino a 22 miliardi di euro all'anno per il finanziamento delle nuove priorità.

Nel complesso, pertanto, il quadro del nuovo QFP prevede, per i sette anni del ciclo di programmazione, stanziamenti pari a 1.135 miliardi di euro a prezzi costanti in termini di impegni che si traducono in 1.105 miliardi di euro a prezzi costanti in termini di pagamenti (1.246 miliardi a prezzi correnti), ovvero l'1,08% del RNL dell'UE-27.

4.2 I principali settori di spesa individuati per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027

La voce di spesa oggetto dell'intervento più evidente della Commissione è, come detto, quella relativa alla PAC. L'idea di fondo nella proposta della Commissione è quella di una politica agricola comune moderna e riformata, che sia qualcosa di diverso da misure equivalenti a "sussidi a pioggia" ma che miri invece al raggiungimento di obiettivi quali quella della tutela dei consumatori, con l'accesso ad alimenti sicuri, di alta qualità, e a prezzi accessibili; la tutela del territorio e dell'ambiente, la tutela dell'agricoltura biologica e di qualità, che applichi tecniche sostenibili. Con una dotazione di 365 miliardi di EUR, continueranno i pagamenti diretti agli agricoltori e i finanziamenti allo sviluppo rurale ma saranno semplificati e più mirati, nel senso di una maggiore attenzione alle **aziende agricole di piccole e medie dimensioni** ed eventualmente dello sviluppo rurale. L'idea della Commissione è quella inoltre di una politica agricola attenta agli aspetti ambientali e climatici, rafforzando la *"condizionalità per i pagamenti diretti che devono essere coerenti con le politiche ambientali, destinando una parte significativa dei finanziamenti per lo sviluppo rurale a favore di azioni benefiche per il clima e l'ambiente"*²⁸.

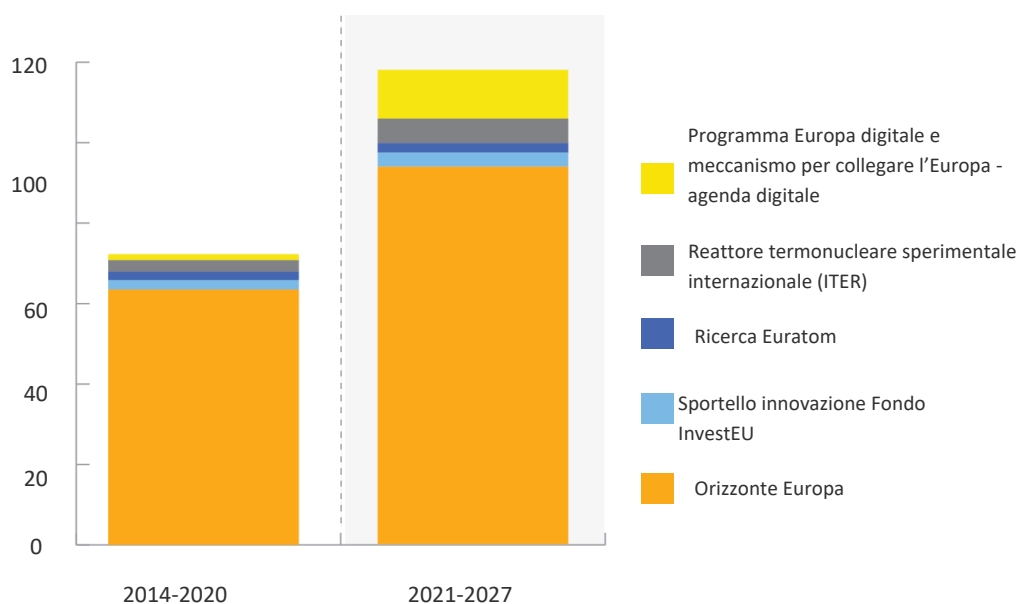
Come già accennato, nell'apposito capitolo del documento della Commissione denominato **"Mercato unico, innovazione e agenda digitale"**, sono state previste maggiori risorse rispetto al precedente Quadro finanziario pluriennale, per il finanziamento di programmi di ricerca, per la costruzione di infrastrutture per i trasporti, reti transfrontaliere, nonché per l'energia e le comunicazioni digitali. L'obiettivo dichiarato della Commissione è quello di consentire *"all'Unione di competere con altre economie sviluppate ed emergenti, di garantire un futuro prospero per i suoi cittadini e di preservare il suo modello sociale"*²⁹

²⁸ COM (2018) 321, "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni".

²⁹ Comunicazione della Commissione COM(2018) 321 cit..

In concreto, riprendendo uno schema già utilizzato con il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) che ha catalizzato investimenti privati in tutta Europa, la Commissione propone di istituire un nuovo fondo per gli investimenti detto “**InvestEU**”. per mobilitare importanti risorse private verso gli investimenti indispensabili. Con un contributo del bilancio dell’UE pari a 15,2 miliardi di EUR. InvestEU dovrebbe mobilitare più di 650 miliardi di EUR di investimenti aggiuntivi in tutta Europa. Sul piano degli investimenti digitali, la Commissione ha proposto l’istituzione di un nuovo programma per l’Europa digitale per sostenere progetti strategici in settori di punta, come ad esempio l’intelligenza artificiale, i supercomputer, la cibersecurity o la digitalizzazione dell’industria. Nel prossimo quadro finanziario gli investimenti in ricerca, innovazione e agenda digitale dovrebbero aumentare di circa il 64% rispetto al passato. A questi investimenti andranno a integrarsi progetti nel settore della ricerca, dell’innovazione e del digitale sostenuti dai Fondi strutturali e di investimento europei.

Proposta di investimenti in R&D in Miliardi di euro (prezzi correnti) rispetto al quadro finanziario pluriennale 2014-2020 dell’UE a 27 (stima)



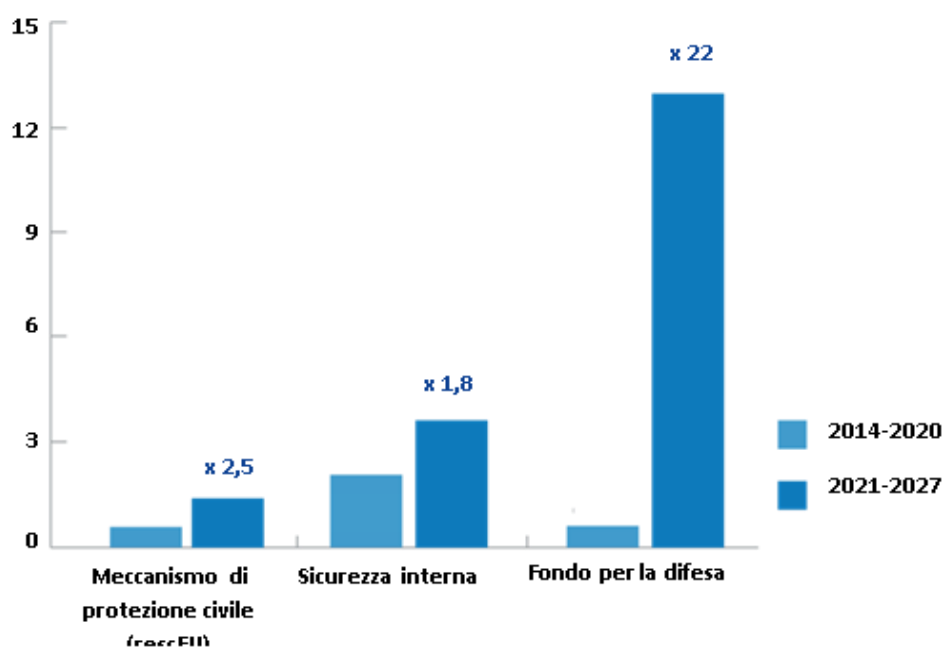
Fonte: Commissione Europea

Analoga constatazione può farsi a proposito del **Fondo Europeo per la difesa**, che offrirà sostegno economico alla ricerca e allo sviluppo di tecnologie militari per far fronte le minacce alla sicurezza che si sono intensificate in Europa sotto forma di attentati terroristici, nuove forme di criminalità organizzata e criminalità informatica. La sicurezza per la sua dimensione intrinsecamente transfrontaliera costituisce, infatti, uno di quei beni

pubblici europei che richiedono necessariamente un'azione coordinata dell'UE affinché possa ottenersi.

La Commissione, nel suo progetto, ha proposto di potenziare il **Fondo Sicurezza Interna** e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto alla criminalità (Europol) onde sviluppare reti e sistemi comuni per una cooperazione efficiente tra le autorità nazionali e migliorare la capacità dell'Unione di affrontare queste minacce per la sicurezza.

Da non trascurare, soprattutto alla luce della **sopravvenuta crisi sanitaria** derivante dall'epidemia da Covid-19, è la volontà della Commissione di migliorare la capacità di mobilitare rapidamente un'assistenza operativa per far fronte a situazioni impreviste, comprese le catastrofi naturali e quelle di origine umana attraverso un rafforzamento della **Protezione Civile Europea (rescEU)** e ampliare la riserva per gli aiuti d'emergenza, in modo da poter disporre di mezzi finanziari superiori ai massimali fissati nel quadro finanziario in caso di emergenze all'interno e al di fuori dell'Unione.



Fonte: Commissione Europea

Un sensibile aumento di risorse è inoltre previsto nel settore della “*Migrazione e gestione delle frontiere*” con particolare riferimento all'attività dell'Agenzia Frontex, attraverso l'attivazione di **nuovo Fondo per la gestione integrata delle frontiere** capace di fornire sostegno economico agli stati impegnati in prima linea a gestire il fenomeno dei grandi flussi migratori. La Commissione inoltre propone di rafforzare gli strumenti esistenti, quali il **Fondo Asilo e migrazione** a sostegno del lavoro delle autorità nazionali diretto a

dare accoglienza ai richiedenti asilo e ai migranti nel periodo immediatamente successivo all'arrivo sul territorio dell'UE, come pure attività di una guardia di frontiera e costiera europea (parte fondamentale del sistema Frontex). La Commissione propone un corpo permanente di guardie di frontiera di circa 10 000 elementi da istituirsi entro la fine del periodo finanziario e un sostegno finanziario e formazioni per aumentare la componente relativa alla guardia di frontiera nazionale negli Stati membri.

In base alla proposta della Commissione, per la gestione delle frontiere esterne, la migrazione e i flussi di rifugiati dovranno essere stanziati quasi 33 miliardi di EUR, con un incremento significativo rispetto ai 12,4 miliardi per il periodo 2014-2020.

Nell'ambito della politica di coesione, la Commissione propone di razionalizzare gli interventi per convogliarli verso il **Fondo Sociale Europeo** che dovrà esser rafforzato e ristrutturato, e verso un nuovo **Fondo Giustizia, diritti e valori**, per il sostegno allo sviluppo dello spazio europeo di giustizia integrato e della cooperazione transfrontaliera. Con riferimento ai nuovi strumenti volti a porre rimedio alle crisi finanziarie, la Commissione europea propone due nuovi strumenti di bilancio a sostegno della stabilità della zona euro. Il primo, preannunciato nel pacchetto sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa del 6 dicembre 2017³⁰, sarà un nuovo **programma di sostegno alle riforme** (proposta di regolamento COM(2018)391) che, con una dotazione complessiva di bilancio di 25 miliardi di euro, fornirebbe sostegno finanziario e tecnico a tutti gli Stati membri per la realizzazione di riforme prioritarie attraverso un sostegno finanziario per gli investimenti. Il secondo introducendo una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti (proposta di regolamento COM(2018)387) che contribuirebbe a mantenere i livelli d'investimento in caso di gravi shock asimmetrici. In aggiunta ai meccanismi esistenti si propone quindi che il bilancio dell'Unione garantisca prestiti "back-to-back" fino a 30 miliardi di EUR. Tali prestiti saranno offerti agli Stati membri che soddisfano rigorosi criteri di ammissibilità con riguardo alla solidità delle politiche economiche e di bilancio. Questo secondo strumento funzionerebbe attraverso il meccanismo dei prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione con un massimale di 30 miliardi di euro. Questa misura si è resa necessaria in seguito alla constatazione

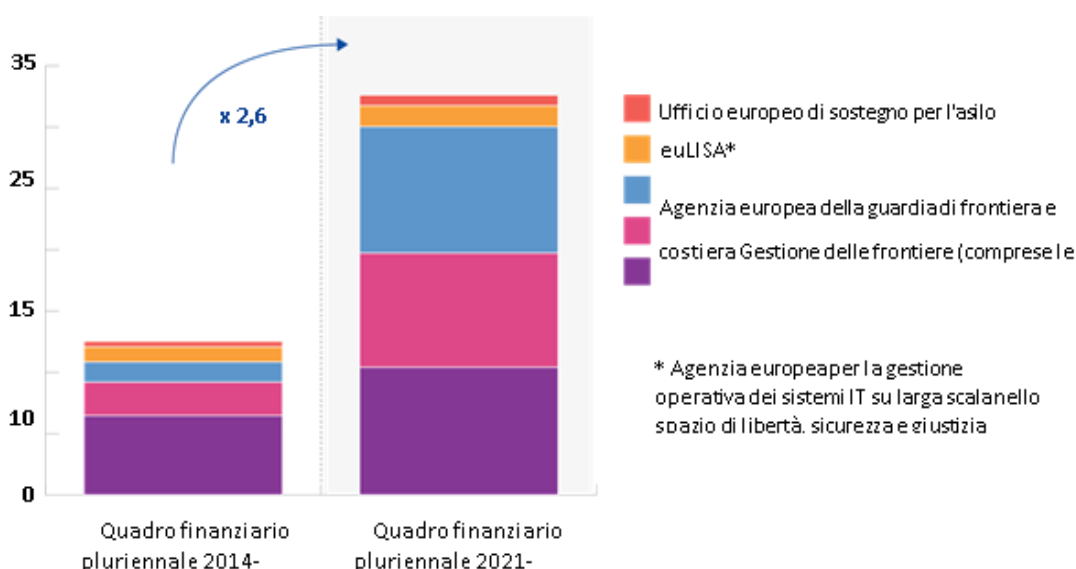
³⁰ COM (2017) 821 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio e alla Banca Centrale Europea, ulteriori tappe verso Il completamento dell'unione economica e monetaria dell'europa: Tabella Di Marcia.

dell'incapacità degli stabilizzatori automatici nazionali a far fronte a gravi shock asimmetrici e ai tagli agli investimenti che spesso ne conseguono³¹.

Nella Comunicazione della Commissione si lasciano poi le porte aperte a ulteriori misure da implementare per perseguire la stabilizzazione degli investimenti, anche ricorrendo a “fonti aggiuntive di finanziamento al di fuori del bilancio dell'UE, quali un meccanismo di assicurazione finanziato con i contributi volontari degli Stati membri e l'eventuale ruolo del meccanismo europeo di stabilità e del futuro Fondo monetario europeo”

Il nuovo bilancio, sempre nelle intenzioni del disegno della Commissione, dovrebbe prevedere anche uno specifico strumento di convergenza per sostenere gli sforzi degli Stati membri non appartenenti alla zona euro che intendono adottare la moneta unica durante il periodo del prossimo quadro finanziario pluriennale.

Aumento della spesa sulla migrazione e sulla protezione delle frontiere esterne in miliardi di EUR —prezzi correnti- rispetto al quadro finanziario pluriennale 2014-2020 dell'UE a 27 (stima)



Fonte: Commissione europea

³¹ Come si vedrà, in risposta alla grave crisi sanitaria, al termine della video conferenza dell'eurogruppo dell'8 maggio 2020, si è raggiunto un definitivo accordo sul **SURE**, che funzionerà da cassa integrazione europea, divenendo così il primo ammortizzatore sociale centralizzato e che permetterà di alleggerire il peso finanziario della ripresa alle economie maggiormente colpite.

4.3 Il difficile processo di negoziazione

Venendo alla dialettica tra Stati al fine di raggiungere un accordo per il QFP 2021-2017, nonostante le ottimistiche previsioni, restano sul tappeto numerose divergenze tra i 27 Stati dell'Unione, sia sulle conseguenze che si determineranno nella diversa contribuzione degli Stati al bilancio dell'Unione europea con l'uscita del Regno Unito³², sia sulle politiche di bilancio vere e proprie e sulle scelte di finanziamento di un programma di investimento piuttosto che un altro.

Non sono, infatti, bastate le numerose riunioni del Consiglio e i buoni propositi di Bulgaria, Austria, Romania, Finlandia e Croazia, governi incaricati della Presidenza di turno del Consiglio. In due anni si sono anzi formati vari schieramenti dalla composizione variabile, a seconda degli interessi in gioco e delle varie materie trattate³³.

Esistono, infatti, profonde divisioni su questioni delicate come la dimensione complessiva del bilancio e dei tagli alle aree di spesa tradizionali. Inoltre, le difficoltà di insediamento e di effettiva operatività della nuova Commissione e le note vicende relative alla Brexit hanno ritardato i tempi del dibattito, spostando al 2020 la data dell'accordo finale, sempre che non si realizzino i crescenti timori di coloro che temono differenze inconciliabili che non consentano l'avvio, per tempo, del nuovo QPF³⁴.

La battaglia sul bilancio è tradizionalmente una delle lotte più difficili a Bruxelles. Come detto, la composizione degli schieramenti è variabile. Ad esempio, Paesi che hanno una medesima idea sui sussidi agricoli, possono benissimo avere posizioni fortemente discordanti sulle dimensioni del bilancio o sui finanziamenti per lo sviluppo regionale.

Le posizioni degli Stati membri sulle questioni europee sono abbastanza consolidate.

La cosiddetta “lega anseatica” composta da Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia si era già espressa in maniera compatta, manifestando la volontà di un budget post

³² L'uscita del Regno Unito dall'Unione non sarebbe senza conseguenze dal punto di vista della diversa contribuzione al bilancio da parte dei 27 Stati membri: la Germania passerebbe da 15,9 a 21,1 miliardi di euro annui, i Paesi Bassi da 2,7 a 3,4 miliardi, l'Austria da 1,2 a 1,8 miliardi, la Danimarca da 1,1 a 1,2 miliardi e l'Irlanda, in precedenza beneficiario netto per 0,1 miliardi annui, diventerebbe contributore netto per 0,8 miliardi. Al contrario, altri Paesi registrerebbero un miglioramento dei loro saldi: l'Italia vedrebbe ridursi il suo contributo netto di circa la metà, da 4,1 a 2,3 miliardi di euro l'anno (in primo luogo in ragione dell'aumento della quota parte sulle risorse della politica di coesione), la Francia da 7,6 a 5,4 miliardi, la Svezia da 2,2 a 2 miliardi. Infine, la Finlandia vedrebbe il suo contributo netto restare pressoché invariato (0,7 miliardi di euro l'anno).

³³ P. Taylor, L. Bayer, H. Von Der Burchard e C. C. Gonzales, The EU's Budget tribes explained in <https://www.politico.eu/article/the-eus-budget-tribes-explained/>

³⁴ Il fatto che, nella seconda metà del 2020, il Consiglio Europeo sarà presieduto da uno Stato diplomaticamente “forte” (Germania), dovrebbe allontanare questi timori.

Brexit inferiore a quello proposto dalla Commissione europea e ai loro occhi, ciò significa limitare la spesa all'1% del reddito nazionale lordo del blocco. Questi Paesi sono favorevoli a spendere di più nei settori della ricerca e dell'immigrazione e sono tra coloro che vorrebbero il taglio maggiore delle spese per l'agricoltura e la coesione.

Esiste poi un folto gruppo di 17 Stati³⁵, composto principalmente da Paesi orientali e meridionali, che non vorrebbe che la voce della coesione fosse eccessivamente penalizzata e che sostengono la necessità di mantenere i finanziamenti per lo sviluppo regionale.

Parecchi Stati (Croazia, Estonia, Italia, Lituania, Malta, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria) si sono fatti forti sostenitori dell'aumento dei volumi di Bilancio all'1,11% dell'RNL, le dimensioni proposte dalla Commissione, o superiori; mentre Belgio, Finlandia e Irlanda sarebbero invece disposti a restare al massimo nella soglia dell'1%. In senso espansivo si è mosso il Parlamento europeo, pronunciandosi già in due occasioni³⁶ manifestando la necessità che il livello del nuovo QFP debba essere fissato a 1324,1 miliardi di euro con la contribuzione di circa l'1,3% del reddito nazionale lordo dell'Unione dei 27 Stati.

Un diverso schieramento ma che corrisponde ad un'ampia maggioranza dei paesi dell'UE teme la scomparsa delle proprie industrie agricole. Il Gruppo³⁷, guidato da Parigi, storica sostenitrice della PAC, mira a mantenere la spesa agricola ai livelli attuali.

Degna di nota è, infine, anche la posizione di un gruppo di Paesi (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi e Svezia), preoccupati per la situazione in alcuni Stati membri orientali come la Polonia e l'Ungheria, che stanno spingendo affinché, qualsiasi sia la ragione e la voce di bilancio che la giustifichi, la distribuzione dei finanziamenti sia legata al rispetto dello stato di diritto.

In conclusione, può dirsi che il futuro QFP ci dirà molto su come sarà l'Unione Europea del futuro prossimo. I negoziati che, come visto, presentano un alto tasso di difficoltà e complessità, si stanno svolgendo in condizioni differenti da quelle che caratterizzavano il dibattito per la formazione dello scorso QFP. Le divergenze registrate nel corso dei

³⁵ Le ragioni che fanno da collante al gruppo, detto *Friends of Cohesion*, molteplici. I Paesi che lo compongono sono tra i meno avanzati in termini economici e/o possiedono al loro interno regioni arretrate. Essi sono; Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Malta, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

³⁶ Relazione del 14 novembre 2018 e Risoluzione del 10 ottobre 2019

³⁷ I suoi membri sono; Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Croazia, Estonia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Malta.

negoziati hanno di fatto ritardato l'approvazione del QFP 2012-2027 determinando da parte del Consiglio europeo una accelerazione dei tempi di dibattito e di approvazione in questi ultimi mesi imposta soprattutto dal nuovo quadro emergenziale determinato dalla pandemia da Covid 19.

E infatti, il Presidente del Consiglio europeo, con una lettera del 25 gennaio 2020³⁸, ha convocato per il 20 febbraio una riunione straordinaria del Consiglio europeo sul QFP 2021 – 2027 per evitare ancora ritardi e lungaggini nei tempi di approvazione.

Tuttavia anche il Consiglio europeo del 20 – 21 febbraio 2020 ha di fatto reso ancor più evidenti le divergenze tra i vari Stati manifestando l'impossibilità di giungere ad un accordo³⁹.

Le diverse posizioni sul futuro politico, oggi, prevalgono addirittura sulle questioni legate all'instabilità economica. Del resto, è notorio il ruolo chiave del bilancio come principale strumento per portare avanti gli obiettivi politici prefissati. Da come verrà sfruttato questo strumento dipenderà il giudizio dei cittadini europei sull'Unione, la loro fiducia nelle Istituzioni e, in ultima istanza, il destino stesso dell'Unione Europea. Come indicato dalla stessa Commissione, “le scelte dei prossimi mesi daranno forma all'Unione dei prossimi decenni”⁴⁰.

5. Qualche osservazione conclusiva

Il difficile negoziato sul nuovo ciclo di programmazione del Quadro finanziario pluriennale 2021/2027 si inserisce nella complessa congiuntura determinata dall'emergenza pandemica del Covid 19.

Già nel mese di marzo la Commissione europea, per sostenere tutti gli Stati progressivamente colpiti dalle gravi conseguenze economiche determinate dalle scelte dei governi di applicare severe misure di distanziamento sociale, ha operato su due fronti: da un lato, attraverso una serie di Comunicazioni⁴¹, ha adottato un quadro derogatorio rispetto alla vigente disciplina degli aiuti di Stato, ritenendo compatibili (secondo l'art. 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE) alcune forme di sostegno diretto degli Stati

³⁸ [Lettera del Presidente del Consiglio](#)

³⁹ [Nota del Presidente del Consiglio europeo a margine del Consiglio](#)

⁴⁰ Comunicazione già più volte richiamata.

⁴¹ Comunicazione del 19 marzo 2020, COM (2020) 1863, Temporarily Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID 19 outbreak; successiva Comunicazione integrativa COM (2020) 2215.

(finanziamenti) nei confronti di imprese ma anche da cittadini proprio per fronteggiare l'emergenza (per esempio attività di ricerca e sviluppo per il coronavirus, differimento di pagamenti fiscali e di contributi sociali a carico dei datori di lavoro); dall'altro lato, ha proposto⁴² l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita che consente uno scostamento temporaneo coordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona Euro o dell'Unione europea nel suo complesso⁴³.

A queste prime misure hanno fatto seguito i Consigli europei straordinari di marzo e aprile⁴⁴ che, anche su sollecitazione di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia⁴⁵, hanno avviato un dibattito (e un negoziato) sulla possibile individuazione di una serie di nuove misure emergenziali di sostegno che vanno dall'utilizzo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), all'istituzione di uno Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione (SURE)⁴⁶, all'attuazione delle proposte della Banca europea degli investimenti di creare un fondo di garanzia paneuropeo a favore delle imprese, alla creazione di un Fondo (temporaneo) per la ripresa economica (*Recovery Fund*) per preparare e sostenere la ripresa fornendo ai paesi dei finanziamenti attraverso il bilancio dell'Unione. È stato, il Consiglio Europeo del 23 aprile ad allargare il dibattito e a ipotizzare nuovi strumenti di intervento, attraverso l'invito alla Commissione di *“analizzare le esigenze esatte e di presentare con urgenza una proposta all'altezza della sfida che ci troviamo ad affrontare”*⁴⁷.

Ma è proprio la creazione del Fondo l'aspetto forse più controverso del dibattito che, ancora una volta, vede contrapporsi paesi dell'Unione orientati a limitare la spesa complessiva del bilancio dell'Unione nei prossimi sette anni a paesi che ritengono necessario espanderla in nuovi settori strategici, oltre quelli tradizionalmente finanziati

⁴² Proposta della Commissione europea del 2 aprile 2020, COM (2020) 123.

⁴³ Articolo 5, paragrafo 1, articolo 6, paragrafo 3, articolo 9, paragrafo 1 e articolo 10 paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e articolo 3, paragrafo 5, e articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97.

⁴⁴ Il Consiglio straordinario del 26 marzo 2020 e il Consiglio straordinario del 23 aprile 2020.

⁴⁵ Si fa riferimento alla lettera dei 9 paesi (Italia, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna) con cui chiedono di lavorare su uno strumento di debito comune emesso da una istituzione dell'Unione per raccogliere risorse sul mercato a beneficio di tutti gli Stati membri. Esplorando anche strumenti all'interno del bilancio UE in <http://www.governo.it/it/articolo/coronavirus-la-lettera-al-presidente-del-consiglio-europeo-charles-michel/14378>.

⁴⁶ Proposta della Commissione COM (2020) 139.

⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

(politica agricola e politiche di coesione). Paesi orientati ad aumentare i contributi al bilancio europeo o a ricorrere al mercato per finanziare titoli europei garantiti proprio dal bilancio a Paesi che, al contrario, vedono nella ipotesi di *Recovery Fund* il rischio di una “mutualizzazione” del debito a vantaggio dei paesi meno virtuosi che si sono maggiormente indebitati.

E ciò nonostante gli sforzi compiuti per mettere a punto la tabella di marcia comune per la ripresa presentata dallo stesso Presidente del Consiglio europeo, Michel, ed elaborata insieme alla Presidente della Commissione europea Von der Leyen⁴⁸. Secondo la tabella di marcia, il futuro quadro finanziario pluriennale (QFP) sarà uno strumento fondamentale per sostenere una ripresa duratura e un mercato unico pienamente funzionante e modernizzato. Essa indica, inoltre, che il QFP dovrà tenere conto degli effetti della crisi sulle regioni e sui settori interessati anche mediante il rinnovo di programmi chiave, per massimizzarne il contributo al rilancio e alla ripresa. In questo quadro, secondo gli obiettivi di Consiglio e Commissione occorre raggiungere al più presto un accordo sul nuovo QFP, in modo da evitare ritardi negli investimenti essenziali e garantire che le risorse possano essere convogliate con la massima rapidità dove sono necessarie.

E in questo scenario assume particolare rilevanza proprio la nozione di “bene pubblico europeo della salute” che, in una fase di emergenza sanitaria come quella che caratterizza la prima metà del 2020, emerge come obiettivo prioritario dell’azione politica dell’Unione e degli Stati membri operanti nell’ambito del Consiglio UE e dell’eurogruppo.

Può quindi dirsi che l’emergenza sanitaria sia riuscita a trasformare profondamente i rigidi meccanismi europei, costringendo le Istituzioni, e gli Stati che cooperano con esse, a dare una risposta immediata alla situazione emergenziale. Assieme ai tanti aspetti negativi, la situazione di crisi può essere vista come un’opportunità per dare nuovo slancio all’azione europea.

E ciò anche se si tiene conto del fatto che alcune decisioni assunte dalla Commissione proprio in questi mesi di emergenza mirano a liberare risorse proprio attingendo al bilancio europeo. Si pensi per esempio alla presentazione del pacchetto di iniziative denominato *Coronavirus Response Investment Iniziative Plus* del 2 aprile 2020

⁴⁸https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_it.pdf

(successivamente integrato dalle decisioni assunte il 22 aprile 2020)⁴⁹ con cui la Commissione ha adottato una serie di misure per consentire ai Paesi membri di sfruttare pienamente le risorse dei fondi strutturali riorientandoli verso operazioni connesse alla crisi.

⁴⁹ Proposte di regolamento COM (2020) 138 e COM (2020) 175.

NEWSLETTER MARZO 2019 – MAGGIO 2020
DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E POLITICHE EUROPEE

A CURA DI

FLAVIA BALLONI

GIAN LUCA FINZI

BIONDINO FRANCESCO MERCURI

FRANCESCO MONTANARO

PRINCIPALI NOVITÀ DALLE ISTITUZIONI DELL'UE IN MATERIA DI GOVERNANCE ECONOMICA E MONETARIA, RIFORMA DELLE ISTITUZIONI, POLITICA ESTERA E SICUREZZA COMUNE E POLITICHE AMBIENTALI

A. INTRODUZIONE

Il secondo semestre del 2019 è stato in gran parte dedicato allo svolgimento delle elezioni per il Parlamento europeo e al rinnovo dei vertici politici delle istituzioni dell'UE. L'attività delle istituzioni si è concentrata soprattutto sul rafforzamento dell'Unione economica e monetaria e sulla rimozione degli ostacoli residui al completamento del mercato interno dei capitali. La gestione e il rafforzamento delle frontiere esterne dell'Unione è stato uno dei temi centrali del dibattito così come il contrasto al riscaldamento globale e la transizione verso un'economia ad emissioni 0. I primi mesi del 2020 hanno visto un sostanziale stravolgimento dell'agenda quasi interamente occupata dall'adozione delle misure emergenziali a fronte della pandemia da Covid-19.

Con riferimento alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, numerose le questioni decise in tema di diritti dei migranti. Alcune di esse, pur non essendo state attivate da rinvii pregiudiziali delle corti italiane, costituiscono precedenti determinanti per la definizione dei futuri orientamenti giurisprudenziali.

B. CONSIGLIO EUROPEO

22 marzo 2019 - nella sessione ordinaria del 21 e 22 marzo 2019, ha chiesto che l'UE e i suoi Stati membri adottino misure volte ad approfondire e rafforzare il mercato unico, proseguire lo sviluppo dell'economia digitale, intensificare le relazioni commerciali con gli Stati terzi. Ha inoltre ribadito il proprio impegno ad attuare le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi sul clima. A tal proposito, è stata sottolineata l'importanza di una strategia comune che miri alla neutralità climatica.

10 aprile 2019 - nell'ambito della negoziazione delle condizioni a cui avverrà il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, in sessione straordinaria, ha accordato la proroga del termine di cui all'art. 50, comma 3, del TUE, stabilendo inoltre che *“tale proroga non dovrebbe superare la durata minima necessaria e in nessun caso il 31 ottobre 2019. Se l'accordo di recesso è ratificato dalle due parti prima di tale data, il recesso avrà luogo il primo giorno del mese successivo”*.

9 maggio 2019 – nel Vertice informale a 27 dei Capi di Stato o di Governo – ha adottato la Dichiarazione di Sibiu sul futuro dell'Unione europea. I leader europei si sono impegnati, tra l'altro, a salvaguardare il futuro delle prossime generazioni di europei, a proteggere lo stile di vita europeo, la democrazia e lo Stato di diritto e a dotare l'Unione europea di mezzi all'altezza delle proprie ambizioni.

28 maggio 2019 – si è svolta una riunione informale sul rinnovo delle principali cariche.

20 giugno 2019 – ha adottato conclusioni su Quadro Finanziario Pluriennale, cambiamenti climatici, disinformazione e minacce ibride, relazioni esterne, allargamento e semestre europeo. Nella stessa sede, ha approvato l'agenda strategica 2019-2024. L'agenda è incentrata su quattro priorità principali: proteggere i cittadini e le libertà sviluppare una base economica forte e vivace, costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero, promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale.

2 luglio 2019 – ha proceduto alla elezione di Charles Michel (Belgio) a Presidente del Consiglio europeo e Presidente del Vertice euro per il periodo 1° dicembre 2019 - 31 maggio 2022; ha adottato la decisione che propone al Parlamento europeo Ursula von der Leyen per la carica di presidente della Commissione europea; ha indicato Josep Borrell (Spagna) alla carica di Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e Christine Lagarde (Francia) alla carica di Presidente della Banca centrale europea.

18 ottobre 2019 – ha adottato conclusioni sul Quadro Finanziario Pluriennale, sul prossimo ciclo istituzionale, sui cambiamenti climatici, sulla Turchia, sulle attività di trivellazione illegali, sul volo MH17 e sull'allargamento.

18 ottobre 2019 – ha nominato Christine Lagarde a Presidente della BCE.

29 ottobre 2019 - nell'ambito della negoziazione delle condizioni a cui avverrà il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, ha prorogato il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, (del trattato sull'Unione europea), a seguito della notifica, da parte del Regno Unito, della sua intenzione di recedere dall'Unione europea. La proroga durerà fino al 31 gennaio 2020.

28 novembre 2019 – ha nominato la Commissione per il periodo dal 1° dicembre 2019 al 31 ottobre 2024.

26 marzo 2020 – ha adottato una Dichiarazione comune, con cui si invita l'Eurogruppo a presentare entro due settimane una proposta per fronteggiare le conseguenze economiche dell'epidemia Covid-19.

23 aprile 2020 –il Presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, ha adottato conclusioni nelle quali, fra l'altro, ha invitato la Commissione a predisporre una proposta per un fondo comune per la ripresa economica (c.d. EU recovery fund).

C. VERTICE EURO

21 giugno 2019 – ha preso atto della revisione del Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (MES) e auspicato che l'Eurogruppo prosegua i lavori in modo da consentire il raggiungimento di un accordo sull'intero pacchetto nel dicembre 2019; ha preso altresì atto dell'ampio accordo raggiunto sullo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC) applicabile alla zona euro e, su base volontaria, agli Stati membri

dell'accordo europeo di cambio II (AEC). Al fine di assicurare l'autonomia decisionale degli Stati membri della zona euro, ha chiesto all'Eurogruppo e alla Commissione di proseguire i lavori su tutte le questioni in sospeso e all'Eurogruppo di riferire rapidamente sulle opportune soluzioni di finanziamento. Tali elementi dovrebbero essere concordati in via prioritaria in modo da consentire di stabilire l'entità del meccanismo per la competitività e per la convergenza (BICC) nel contesto del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale.

D. CONSIGLIO UE ED EUROGRUPPO

Eurogruppo

11 marzo e 5 aprile 2019- si è riunito per proseguire le discussioni sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria.

16 maggio 2019 - ha discusso, tra l'altro, della situazione economica della zona euro e dello Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività.

13 giugno 2019 – ha raggiunto un accordo sulle modalità di funzionamento dello strumento di bilancio per la competitività e la convergenza della zona euro e sulla revisione del testo del trattato del Meccanismo europeo di stabilità - MES.

15 giugno 2019 - sulla base del mandato ricevuto dal Consiglio del 14 dicembre 2018, ha adottato un *term sheet* (prospetto) recante le caratteristiche principali del meccanismo per la competitività e convergenza e la bozza di revisione del Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità.

8 luglio 2019 - ha accolto con favore la prospettiva di un'adesione della Croazia all'*European Exchange Mechanism II*, preludio all'ingresso della stessa nell'area euro.

10 ottobre 2019 - ha raggiunto un accordo sui punti del *term sheet* del meccanismo di convergenza e competitività ancora in discussione.

16 marzo 2020 - tracciate le linee di azione per fronteggiare gli effetti economici dell'epidemia di Covid-19. Gli Stati membri hanno concordato l'adozione di misure di supporto alle imprese e di sostegno al reddito dei lavoratori. Inoltre, l'Eurogruppo ha accolto con favore la mobilitazione di risorse aggiuntive da parte della Banca Europea degli Investimenti, l'annuncio del programma di acquisti straordinari della BCE (Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)) e l'iniziativa Corona Response Investment Initiative promossa dalla Commissione.

24 marzo 2020 – il Presidente dell'Eurogruppo, Mario Centeno, ha formalizzato al Consiglio europeo le conclusioni dell'incontro del 24 marzo nelle quali ha accolto con favore le decisioni assunte dalla Banca Centrale Europea e dalla Commissione, ritenendo altresì opportuno utilizzare le risorse del Meccanismo Europeo di Stabilità per fronteggiare le conseguenze economiche della diffusione del Covid-19. In particolare, il Presidente Centeno ha sottolineato come le risorse del Meccanismo Europeo di Stabilità

debbano essere utilizzate “*in a manner consistent with the external, symmetric nature of the COVID-19 shock*”.

9 aprile 2020 – ha adottato il report sulle azioni intraprese dall’Unione in risposta alle conseguenze economiche dell’epidemia di Covid-19.

8 maggio 2020 –ha raggiunto un accordo sulle condizioni per l’accesso al c.d. *Pandemic Crisis Support*, la linea di credito messa a disposizione, nel quadro del Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità, per sostenere gli sforzi finanziari degli Stati contraenti nella lotta all’epidemia di Covid-19. In particolare, è stato stabilito che gli Stati beneficiari saranno obbligati a destinare le risorse così ottenute al finanziamento delle spese direttamente o indirettamente legate all’emergenza sanitaria.

Consiglio affari esteri

18 marzo 2019 - ha approvato gli orientamenti dell'UE in materia di diritti umani sulla non discriminazione nell'azione esterna. In particolare, il Consiglio ha ribadito l'impegno dell'UE a favore degli scopi e dei principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e di quelli inclusi nei trattati UE.

29 marzo 2019 - ha prorogato fino al 30 settembre 2019 il mandato di EUNAVFOR MED operazione SOPHIA.

1 aprile 2019 - gli ambasciatori presso l'UE hanno confermato, a nome del Consiglio, l'accordo informale raggiunto tra i rappresentanti del Parlamento europeo e la presidenza rumena del Consiglio in merito a un regolamento che destini maggiori risorse a FRONTEX.

13 maggio 2019 – ha adottato la relazione annuale dell'UE sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2018. La relazione rileva che nel 2018 l'UE è rimasta in prima linea nella protezione e promozione dei diritti umani in un contesto geopolitico in rapida evoluzione. L'UE si è impegnata in attività in tutto il mondo in linea con gli obiettivi definiti nel piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia (2015-2019).

14 maggio 2019 – ha adottato una raccomandazione nella quale valuta i progressi compiuti dagli Stati membri partecipanti ai fini della realizzazione degli impegni assunti nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO) (14 maggio).

17 giugno 2019 – ha adottato conclusioni sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE. Nelle conclusioni il Consiglio sottolinea che la necessità di promuovere soluzioni multilaterali, che siano fondate sulle regole e sui diritti, tuteli i beni pubblici globali, promuova la condivisione dei beni pubblici e produca benefici per i cittadini in Europa e in tutto il mondo.

18 giugno 2019 – ha confermato l’impegno a favore dell’allargamento dell’Unione europea a Montenegro, Serbia, Turchia, Repubblica di Macedonia del Nord, Albania,

Bosnia-Erzegovina e Kosovo. In linea con le precedenti conclusioni del Consiglio e nel quadro dei criteri politici di Copenaghen e del processo di stabilizzazione e di associazione, che rimane il quadro comune per le relazioni con i Balcani occidentali, il Consiglio ha riaffermato la necessità, conformemente al rinnovato consenso sull'allargamento, di un'equa e rigorosa condizionalità e del principio meritocratico.

20 giugno 2019 – ha prorogato fino al 23 giugno 2020 delle misure restrittive (restrizioni alle importazioni ed esportazioni di determinati prodotti e restrizioni in materia di investimenti) introdotte in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli da parte della Russia.

12 settembre 2019 – ha prorogato di altri sei mesi, ovvero fino al 15 marzo 2020, le misure restrittive in risposta ad azioni che compromettano o minaccino l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Le misure consistono nel congelamento di beni e in restrizioni di viaggio e si applicano attualmente a 170 persone e 44 entità.

8 novembre 2019 – ha adottato il [Regolamento 2019/1896](#) relativo alla guardia di frontiera e costiera europea.

30 gennaio 2020 – ha adottato, tramite procedura scritta, la decisione a nome dell'UE relativa alla conclusione dell'[accordo di recesso](#) del Regno Unito. L'adozione fa seguito al voto con cui il 29 gennaio il Parlamento europeo ha dato la sua approvazione e alla firma dell'accordo di recesso da parte dell'UE e del Regno Unito il 24 gennaio.

Consiglio affari economici e finanziari

9 aprile 2019 – ha adottato in via definitiva il regolamento ([Regolamento \(UE\) 2019/630](#)) sui requisiti patrimoniali applicabili alle banche nei cui bilanci figurano crediti deteriorati. Scopo della riforma è assicurare che le banche accantonino risorse proprie sufficienti quando nuovi prestiti divengono deteriorati e creare opportuni incentivi affinché sia evitato l'accumulo di crediti deteriorati.

9 aprile 2019 – ha adottato la decisione che istituisce un gruppo di saggi ad alto livello sull'architettura finanziaria europea per lo sviluppo. Il gruppo, presieduto da Thomas Wieser, sarà composto da José Antonio Alonso, Monique Barbut, Erik Berglof, Jacek Dominik, Nanno D. Kleiterp, Norbert Kloppenburg, Franco Passacantando e Susan Ulbaek.

14 maggio 2019 – ha adottato un pacchetto legislativo globale che ridurrà i rischi nel settore bancario e rafforzerà ulteriormente la capacità delle banche di resistere a eventuali shock. Il pacchetto contiene modifiche alla normativa sui requisiti patrimoniali ([Regolamento \(UE\) 575/2013](#) e [Direttiva \(UE\) 2013/36/UE](#)) che rafforzano il capitale e le posizioni di liquidità delle banche e consolida il quadro per il risanamento e la risoluzione delle banche in difficoltà ([Direttiva \(UE\) 2014/59/UE](#) e [Regolamento \(UE\) 806/2014](#)).

14 giugno 2019 – ha chiuso la procedura per disavanzo eccessivo nei confronti della Spagna.

3 settembre 2019 – ha adottato la posizione del Consiglio rispetto al bilancio 2020.

15 ottobre 2019 – ha adottato le norme rivedute relative alle stanze di compensazione nel mercato unico. Il nuovo quadro definisce le modalità di vigilanza futura delle stanze di compensazione dell'UE e dei paesi terzi, tenendo conto in particolare degli effetti della Brexit sul sistema finanziario europeo. Sarà attuato tramite una [revisione del regolamento](#) sulle infrastrutture del mercato europeo (EMIR) (Regolamento (UE) 2019/2099).

23 ottobre 2019 - a seguito della mancata accettazione degli emendamenti al bilancio dell'UE per il 2020 adottati dal Parlamento in seduta plenaria, ha avviato un processo di conciliazione tramite cui appianare le divergenze nel termine di tre settimane.

8 novembre 2019 – ha adottato una serie di riforme legislative che fanno parte dei progressi verso l'Unione dei mercati dei capitali. In particolare, i testi riguardano la creazione di una nuova categoria di indici di riferimento per sostenere lo sviluppo della finanza sostenibile ([Regolamento \(UE\) 2019/2088](#) e [Regolamento \(UE\) 2019/2089](#)), gli obblighi di trasparenza per gli investimenti sostenibili ([Regolamento \(UE\) 2019/2033](#) e [Direttiva \(UE\) 2019/2034](#)), un nuovo quadro prudenziale per le imprese di investimento, un quadro armonizzato per le obbligazioni garantite e norme che promuovono l'accesso ai mercati di crescita per le PMI ([Regolamento \(UE\) 2019/2115](#)).

18 novembre 2019 – ha raggiunto l'accordo con il Parlamento sul bilancio dell'UE per il 2020. L'importo totale degli impegni è fissato a 168,7 miliardi di EUR, il che rappresenta un aumento dell'1,5% rispetto al bilancio per il 2019 modificato. È stato tenuto a disposizione un margine di 1,5 miliardi di EUR al di sotto dei massimali di spesa previsti dal quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, che consentirà all'UE di far fronte a esigenze imprevedibili.

25 novembre 2019 – ha definitivamente approvato l'accordo con il Parlamento sul bilancio dell'UE per il 2020.

2 dicembre 2019 – ha adottato il [Regolamento 2019/2175](#) e il [Regolamento 2019/2176](#) che modificano i compiti, i poteri, la governance e il finanziamento delle autorità europee di vigilanza, ossia dell'Autorità bancaria europea (ABE), dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e del CERS al fine di adeguare le autorità al nuovo contesto in cui operano. La riforma contiene inoltre disposizioni tese a rafforzare il ruolo dell'ABE di fronte ai rischi posti dalle attività di riciclaggio al settore finanziario.

5 dicembre 2019 – ha adottato conclusioni sull'approfondimento dell'Unione dei mercati dei capitali, tramite cui si stabiliscono i seguenti obiettivi: maggiore accesso ai finanziamenti da parte delle imprese dell'UE, in particolare le PMI, eliminazione degli ostacoli strutturali e giuridici all'aumento dei flussi transfrontalieri di capitali, introduzione di incentivi ed eliminazione degli ostacoli in modo da consentire ai

risparmiatori al dettaglio ben informati di investire, sostegno alla transizione verso economie sostenibili, sfruttamento del progresso tecnologico e della digitalizzazione e rafforzamento della competitività a livello mondiale.

5 dicembre 2019 – ha adottato conclusioni sul quadro dell'UE in materia di tassazione dell'energia. Nelle conclusioni invita la Commissione ad aggiornare le disposizioni, ove opportuno, per garantire che siano praticabili e offrano maggiore certezza e chiarezza nell'attuazione, tenendo conto in particolare dei seguenti elementi: il trattamento da riservare ai biocarburanti e agli altri carburanti alternativi, l'applicabilità delle disposizioni in materia di controllo e circolazione a determinati prodotti, come il trattamento dei lubrificanti e dei carburanti di progettazione (i cosiddetti "designer fuel"), i nuovi prodotti e le nuove tecnologie energetici, i settori pertinenti, quali l'aviazione, tenendo conto delle loro specificità, delle esenzioni esistenti e della loro dimensione internazionale, l'incidenza sulle entrate pubbliche, le procedure e regole in materia di aiuti di Stato.

30 marzo 2020 – ha adottato due atti legislativi volti a mobilitare rapidamente fondi di bilancio dell'UE per affrontare la crisi causata dalla Covid-19 ([Regolamento che modifica i regolamenti \(UE\) n. 1301/2013, \(UE\) n. 1303/2013 e \(UE\) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19; Regolamento recante modifica del regolamento \(CE\) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica](#)). Uno degli atti modifica le norme applicabili ai Fondi strutturali e d'investimento, mentre l'altro estende l'ambito di applicazione del Fondo di solidarietà dell'UE.

22 aprile 2020 – ha adottato un secondo atto legislativo che modifica le norme sull'uso dei fondi strutturali dell'UE norme che sono alla base della politica di coesione dell'Unione ([Regolamento che modifica i regolamenti \(UE\) n. 1301/2013 e \(UE\) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19](#)). Tali modifiche consentono agli Stati membri di riorientare risorse verso operazioni connesse alla crisi. L'atto, noto come Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus, è stato adottato mediante procedura scritta meno di tre settimane dopo la presentazione della proposta da parte della Commissione europea.

22 aprile 2020 – ha adottato nuove regole destinate a ridurre al minimo gli effetti della pandemia di Covid-19 sui cittadini indigenti dell'UE ([Regolamento che modifica il regolamento \(UE\) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia di COVID-19](#)). Le modifiche al regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) faciliteranno l'accesso al Fondo da parte degli Stati membri, delle organizzazioni partner e delle altre parti coinvolte e ne proteggeranno il personale impegnato nella distribuzione degli aiuti.

E. COMMISSIONE UE

19 marzo 2019 - ha avviato un programma di finanziamento congiunto, con una dotazione di 500 milioni di euro, di progetti industriali nell'ambito della difesa tramite lo *European Defence Industrial Development Programme* in vista della piena operatività dell'*European Defence Fund* a partire dal 2021.

3 aprile 2019 – ha avviato una procedura di infrazione del diritto UE, segnatamente per la tutela del principio della *rule of law*, sancito dai trattati, nei confronti della Polonia in seguito all'adozione della nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati.

30 aprile 2019 – ha pubblicato la Comunicazione "Europa nel Maggio 2019 - preparare un'Unione più unita, forte e democratica in un mondo sempre più incerto", in vista del Vertice informale dei 27 Stati membri dell'UE di Sibiu del 9 maggio 2019.

15 maggio 2019 - ha proposto lo stanziamento di 293.5 milioni di euro per il fondo di solidarietà europea da destinare come indennizzo ad Italia, Romania e Austria per i danni derivati dagli eventi meteorologici dell'autunno 2018.

20 maggio 2019 – ha pubblicato la Comunicazione "[Semestre europeo 2019- valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento \(UE\) n. 1176/2011](#)".

29 maggio 2019 - ha trasmesso una lettera all'Italia sul mancato rispetto della regola del debito nel 2018.

5 giugno – ha pubblicato le [Raccomandazioni](#) specifiche per paese 2019, tra cui quella relativa all'Italia.

12 giugno 2019 – ha pubblicato la [Comunicazione](#) sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa.

13 giugno 2019 – ha pubblicato la [Comunicazione](#) relativa a una tabella di marcia per un accordo sul bilancio a lungo termine dell'Unione per il periodo 2021-2027.

3 luglio 2019 - pubblicata la [Comunicazione](#) che stabilisce di non proporre in questa fase l'apertura della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia.

4 luglio 2019 – ha pubblicato il rapporto annuale sull'applicazione del diritto UE. L'Italia, pur avendo un numero esiguo di casi aperti per trasposizione tardiva di norme eurounitarie, risulta fra gli Stati membri con più procedure a carico per errata trasposizione o applicazione del diritto UE.

17 luglio 2019 – ha inviato parere motivato nell'ambito della procedura di infrazione avviata contro la Polonia in seguito all'adozione di un nuovo regime di responsabilità disciplinare per i giudici.

24 luglio 2019 – ha proposto il progetto di regolamento per l'introduzione di uno strumento per la convergenza e la competitività dell'area euro. La proposta fornisce una griglia di principi per orientare le riforme e gli investimenti che saranno sostenuti dall'apposito fondo predisposto all'interno del bilancio UE.

10 ottobre 2019 – ha deferito la Polonia alla Corte di giustizia dell'UE per accertare la compatibilità con il diritto UE del nuovo regime disciplinare dei giudici polacchi.

4 dicembre 2019 – si è svolto il discorso inaugurale della Presidente von der Leyen in occasione della prima riunione del collegio dei commissari UE.

19 marzo 2020 – ha adottato la Comunicazione sull'interpretazione della disciplina in materia di aiuti di Stato. I criteri forniti dalla Commissione mirano ad ampliare il margine di manovra degli Stati membri nel fornire supporto finanziario alle proprie imprese.

20 marzo 2020 - adozione della Comunicazione con cui viene attivata la c.d. *general escape clause* del Patto di stabilità e crescita, ossia la temporanea sospensione degli obblighi ivi previsti.

2 aprile 2020 – ha presentato la proposta di Regolamento del Consiglio sull'istituzione di uno strumento comune per la mitigazione dei rischi derivanti dalla perdita dell'impiego (c.d. SURE). Il Regolamento autorizza la Commissione a reperire sul mercato dei capitali fino a 100 miliardi di euro sulla base delle garanzie prestate dall'Unione e dagli Stati membri. I fondi così ottenuti saranno utilizzati per rafforzare i meccanismi già previsti dagli ordinamenti nazionali.

2 aprile 2020 – ha presentato il *Coronavirus Response Investment Initiative Plus*, pacchetto di iniziative per sfruttare pienamente le risorse dei fondi strutturali europei, del fondo di aiuti europei agli indigenti e del fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

6 aprile 2020 – ha concesso la garanzia 1 miliardo di euro del Fondo europeo sugli investimenti strategici al Fondo Europeo degli Investimenti, entità appartenente al gruppo della Banca Europea degli Investimenti, per permettere l'emissione di garanzie a favore di banche e altri istituti di credito. L'emissione di tali garanzie dovrebbe incentivare la concessione di credito ai privati da parte di queste banche.

9 aprile 2020 – ha annunciato nuove consultazioni con gli Stati membri per estendere la portata della summenzionata comunicazione del 19 marzo 2020, successivamente modificata il 3 aprile, sulla disciplina degli aiuti di Stato.

22 aprile 2020 – ha proposto un pacchetto di misure per il sostegno al settore agricolo. In particolare, è prevista la concessione di deroghe rispetto agli obblighi derivanti dal diritto della concorrenza eurounitario e maggiore flessibilità nell'erogazione dei meccanismi di supporto ai vari settori agro-alimentari.

28 aprile 2020 – ha adottato un pacchetto di misure per facilitare l'accesso al credito di imprese e famiglie. In particolare, la Commissione ha elaborato una Comunicazione sull'interpretazione dei principi contabili e della disciplina in materia di regolazione degli

[istituti di credito](#) e una proposta di regolamento per emendare il Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento.

29 aprile 2020 – ha avviato la procedura di infrazione nei confronti della Polonia, la quale, con l'adozione della nuova legge sull'ordinamento giudiziario, avrebbe leso l'indipendenza del potere giudiziario.

7 maggio 2020 – i Commissari Dombrovskis e Gentiloni hanno inviato una [lettera](#) al Presidente dell'Eurogruppo Centeno con cui hanno rassicurato i membri dell'Eurogruppo che l'eventuale richiesta del c.d. *Pandemic Crisis Support*, erogato sulla base delle previsioni in materia di *Enhanced Conditions Credit Line* contenute nel Trattato su Meccanismo Europeo di Stabilità, non comporteranno l'attivazione dei meccanismi di sorveglianza rafforzata previsti dal Regolamento n. 472/2013.

F. PARLAMENTO EUROPEO

26 marzo 2019 - ha approvato martedì una tabella di marcia dettagliata verso una tassazione più equa e una lotta contro i reati finanziari più efficace.

28 marzo 2019 ha raggiunto un accordo temporaneo con il Consiglio sul rafforzamento dell'agenzia FRONTEX. In particolare, tale accordo preveda che l'agenzia disponga di 10000 uomini entro il 2027.

4 aprile 2019 - nell'ambito della riforma del Codice Schengen, ha confermato che intende ridurre il periodo iniziale dei controlli alle frontiere da sei mesi (come avviene attualmente) a due mesi e nel limitare l'eventuale proroga a un periodo massimo di un anno, anziché a due anni.

16 aprile 2019 - nell'ambito dell'azione di contrasto al terrorismo, ha approvato delle regole più stringenti per la commercializzazione di sostanze potenzialmente utilizzabili nella produzione di ordigni esplosivi artigianali.

18 aprile 2019 - ha approvato in prima lettura la proposta di regolamento per l'introduzione di un fondo europeo per la difesa. Il Parlamento ha altresì richiesto che il fondo abbia una dotazione di 11,5 miliardi di euro.

3 - 4 luglio 2019 - ha eletto David Sassoli (S&D - PD) a Presidente del Parlamento europeo con 345 voti (votanti 704, schede bianche e nulle 37, voti validi 667), i 14 Vicepresidenti, tra i quali l'Italiano Fabio Massimo Castaldo (NI - M5S), e i 5 Questori.

16 luglio 2019 - ha eletto Ursula von der Leyden a Presidente della Commissione europea con 383 voti a favore, 327 contro e 22 astenuti.

27 novembre 2019 – ha approvato il bilancio UE 2020. Il Parlamento ha ottenuto complessivamente 850 milioni di euro in più, rispetto al progetto di bilancio presentato dalla Commissione, per le sue priorità.

28 novembre 2019 – ha adottato la risoluzione che dichiara un'emergenza climatica e ambientale in Europa e nel mondo. Tramite tale risoluzione, il PE chiede alla Commissione di garantire che tutte le proposte legislative e di bilancio pertinenti siano pienamente in linea con l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale al di sotto di 1,5 °C.

26 marzo 2020 - ha approvato in prima lettura la proposta di Regolamento che modifica il Regolamento (UE) n. 1303/2013, il regolamento (UE) n. 1301/2013 e il regolamento (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19; ha inoltre approvato in prima lettura il Regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica.

17 aprile 2020 – ha approvato un emendamento al bilancio che permette la destinazione di € 3 miliardi all'European Union Emergency Support e al programma rescEU. Le risorse saranno utilizzate per sostenere i sistemi sanitari degli Stati membri.

17 aprile 2020 – ha approvato con emendamenti il pacchetto di misure presentate dalla Commissione il 2 aprile volto ad utilizzare pienamente le risorse dei fondi strutturali europei, del fondo di aiuti europei agli indigenti e del fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

G. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

19 marzo 2019 - (**Causa C-163/17 Jawo**) La Corte ha deciso un rinvio pregiudiziale effettuato dal *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg*, che trae origine dalla causa promossa dal sig. Jawo, **cittadino gambiano, che, giunto in Italia via mare nel 2012, aveva successivamente presentato domanda di asilo in Germania**. Dopo alcuni tentativi infruttuosi effettuati dalle autorità tedesche di trasferire il sig. Jawo in Italia (Stato membro in principio competente a decidere la sua domanda di asilo), il sig. Jawo ha adito il giudice amministrativo tedesco per far accertare che la competenza sulla decisione della propria domanda fosse ormai in capo alla Germania in quanto il trasferimento non era avvenuto nei sei mesi previsti dal regolamento Dublino III e in quanto un trasferimento in Italia lo avrebbe esposto al rischio di trattamenti inumani e degradanti a causa delle gravi carenze che caratterizzano il sistema di asilo e accoglienza italiano. Il giudice tedesco ha quindi chiesto alla Corte di stabilire se (i) un richiedente asilo sia considerato fuggito ai sensi del regolamento Dublino III solo nel caso in cui si sottragga deliberatamente alle autorità nazionali competenti per l'esecuzione del trasferimento per un periodo di tempo relativamente prolungato; (ii) se una proroga del termine di trasferimento dal regolamento Dublino III si verifichi già se lo Stato membro che provvede al trasferimento, ancora prima della scadenza del termine, informi lo Stato membro competente della fuga del soggetto interessato; (iii) se il trasferimento di un richiedente asilo verso lo Stato membro competente sia inammissibile nell'ipotesi in cui,

in caso di riconoscimento della protezione internazionale in detto Stato, sarebbe ivi esposto ad un grave rischio di subire un trattamento ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Quanto alla prima questione, la Corte ha ritenuto che ove il richiedente si sia allontanato dall'alloggio assegnatoli senza avvisare le autorità, si può presumere che egli sia fuggito ai sensi dell'art. 29 del Regolamento Dublino, purché egli sia stato debitamente informato dei suoi obblighi a riguardo.

La Corte ha poi ritenuto che la proroga del termine di trasferimento a un massimo di diciotto mesi può essere concessa purché lo Stato membro richiedente informi, prima della scadenza del termine di trasferimento di sei mesi, lo Stato membro di regola competente del fatto che la persona di cui trattasi è fuggita e contestualmente indichi il nuovo termine di trasferimento.

In riferimento all'ultimo quesito, invece, la Corte ha ritenuto che il trasferimento verso lo Stato membro competente sia incompatibile con l'art. 4 della Carta soltanto ove si accerti, sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati e in considerazione del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell'Unione, che ciò esporrebbe il richiedente, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, ad una situazione di estrema privazione materiale.

19 marzo 2019 - (Cause riunite C-297/17, C-318/17 Ibrahim, C-319/17 Sharqawi e a. e C-438/17 Magamadov) La Corte ha deciso un rinvio pregiudiziale che trae origine da un giudizio promosso da alcuni **ricorrenti palestinesi apolidi e da un ricorrente ceceno, i quali, dopo aver ottenuto la protezione sussidiaria, rispettivamente, in Bulgaria e in Polonia, si sono successivamente trasferiti in Germania** e presentato alle autorità tedesche **domanda d'asilo**. Tale domanda è stata respinta e successivamente impugnata dinanzi al giudice amministrativo tedesco.

Investito delle cause, il *Bundesverwaltungsgericht* (Corte amministrativa federale) ha sospeso il procedimento ed effettuato un rinvio pregiudiziale volto a stabilire se la Direttiva 2013/32/UE (c.d. direttiva procedure) permetta di respingere le domande di asilo in quanto inammissibili a causa della precedente concessione di una protezione sussidiaria in un altro Stato membro, anche ove la declaratoria di inammissibilità potrebbe esporre il richiedente al rischio di condizioni di vita contrarie all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nello Stato membro in cui è stata concessa la protezione sussidiaria. La Corte ha ritenuto che la direttiva procedure consenta la dichiarazione di inammissibilità, anche rispetto a domande d'asilo presentate da soggetti beneficiari della protezione sussidiaria, anche se apolidi, a condizione che non sussista un grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante, nell'accezione dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale rischio, secondo la Corte, sussisterebbe ove il richiedente si trovasse, in considerazione della sua particolare vulnerabilità, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema privazione materiale.

19 marzo 2019 - **(C-444/17 Préfet des Pyrénées-Orientales c. Abdelaziz Arib)** La Corte ha deciso un rinvio pregiudiziale che trae origine da un **ricorso proposto da un cittadino marocchino avverso un provvedimento di espulsione emesso a suo carico dalle autorità francesi dopo essere stato fermato all'attraversamento della frontiera franco-spagnola**. Investita della questione, la *Cour de Cassation* ha sospeso il procedimento e effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per stabilire se, ai sensi della direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri), una frontiera interna su cui è stato ripristinato il controllo sia equiparabile ad una frontiera esterna e se, di conseguenza, la Francia possa decidere di non applicare nei confronti del sig. Arib la procedura di rimpatrio prevista dalla direttiva rimpatri, ma la procedura semplificata prevista dal diritto interno. La Corte, in linea con la propria precedente giurisprudenza, ha affermato che gli Stati membri non possono sottrarre cittadini di Paesi terzi che versino in situazione di soggiorno irregolare dall'ambito di applicazione della direttiva rimpatri per il solo motivo del loro irregolare ingresso attraverso una frontiera interna. Ciò resta anche valido anche nel caso in cui siano stati ripristinati i controlli fra le frontiere interne. Pertanto, ha concluso che un cittadino di uno Stato terzo fermato alla frontiera fra due Stati membri in cui sono stati ripristinati i controlli sarà sottoposto alle procedure previste dalla direttiva rimpatri.

19 marzo 2019 - **(T-98/16, Italia c. Commissione, T-196/16, Banca Popolare di Bari SCpA, già Tercas-Cassa di risparmio della provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA) c. Commissione, e T-198/16, Fondo interbancario di tutela dei depositi c. Commissione)** Nell'ambito dell'acquisizione della Tercas, banca sottoposta a regime di amministrazione straordinaria a partire dal 2012, l'acquirente, la Banca Popolare di Bari, aveva posto come condizione per il perfezionamento dell'operazione la copertura da parte del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), un consorzio di diritto privato fra banche di tipo mutualistico, del deficit patrimoniale della Tercas nonché la realizzazione di una revisione dei conti della Tercas. Nel 2014, il FITD ha deciso di coprire il deficit patrimoniale e fornire determinate garanzie, ricevendo altresì l'avallo di Banca d'Italia. Dopo aver aperto un'indagine sull'operazione, la Commissione aveva ritenuto che l'intervento del FITD costituisse una violazione della normativa UE in materia di aiuti di stato. In seguito al ricorso presentato dall'Italia, da Banca Popolare di Bari e dal FITD, il Tribunale ha annullato la decisione della Commissione, ritenendo che l'intervento di FITD a favore di Tercas non fosse imputabile all'Italia, in quanto l'operazione effettuata nell'ambito dell'acquisto di Tercas esulava dalla funzione, assegnatagli dalla legge italiana, di copertura delle perdite sofferte dai correntisti fino ad un massimo di € 100.000.

21 marzo 2019 - **(Causa C - 498/17, Commissione c. Italia)** Nel 2017 la Commissione, al termine della fase precontenziosa di una procedura di infrazione iniziata nel 2012, ha proposto dinanzi alla Corte di giustizia un **ricorso per inadempimento da parte dell'Italia degli obblighi derivanti dalla Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti**. In particolare, la Commissione contestava all'Italia di non aver disposto la chiusura o preso le misure necessarie a rendere conformi alla direttiva ben 44 discariche. La Corte ha accertato la violazione della direttiva da parte dell'Italia, in quanto 31 discariche non sono state dismesse entro il 2015, come richiesto

dalla Commissione. Inoltre, in 7 discariche erano stati completati i lavori di adeguamento fra il 2017 e il 2018, ben oltre cioè la scadenza del 2015, e nelle restanti 6 discariche l'Italia non aveva fornito alla Commissione i documenti necessari per valutare se la regolarizzazione fosse effettivamente avvenuta.

14 maggio 2019 - (**Cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17 M/Ministerstvo vnitra, X e X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides**) La Corte ha deciso un rinvio pregiudiziale proposto da un giudice belga ed giudice ceco concernente **l'interpretazione della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale**, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. In particolare, i giudici remittenti chiedono di stabilire se le disposizioni della Direttiva che permettono di dichiarare la perdita dello Stato di rifugiato per i richiedenti protezione internazionale che rappresentino una minaccia per la sicurezza siano compatibili con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE nonché con la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati (1951), la quale, ove ricorrano tali circostanze, prevede la possibilità di espellere il richiedente, ma non la perdita dello status di rifugiato. La Corte non ha riscontrato alcuna incompatibilità fra la direttiva 2011/95/UE e la Convenzione di Ginevra e ha inoltre affermato che- *“la revoca dello status di rifugiato o il diniego del riconoscimento non hanno l'effetto di far perdere lo status di rifugiato a una persona che abbia un timore fondato di essere perseguitata nel suo paese d'origine”*.

23 maggio 2019 - (**Causa T-107/17 Frank Steinhoff e a. / Banca centrale europea (BCE)**)

Il Tribunale dell'Unione europea ha rigettato un ricorso proposto da alcuni detentori del debito pubblico greco volto a recuperare i danni subiti dalla ristrutturazione dello stesso avvenuta nel 2012. In particolare, il Tribunale ha affermato che- *“l'estensione, non prevista dai contratti sottesi agli strumenti di debito di cui trattasi, degli effetti dell'accordo convenuto con taluni creditori sulla riduzione del valore nominale di tali strumenti a creditori che non avevano acconsentito a detto accordo ha comportato una lesione del diritto di proprietà di tali creditori. Tuttavia, una siffatta estensione risponde all'obiettivo di interesse generale consistente nel garantire la stabilità del sistema bancario della zona euro nel suo complesso e non costituisce una lesione sproporzionata e inaccettabile di tale diritto”*.

5 settembre 2019 - **Sentenza nella causa C-443/18 Commissione/Italia (batterio Xylella fastidiosa)**

La Corte ha accertato **la violazione degli obblighi contenuti nella decisione di esecuzione (UE) 2015/789 da parte dell'Italia sul contenimento del batterio Xylella**. La Corte constata, in primo luogo, che l'Italia non ha proceduto immediatamente alla rimozione, nella zona di contenimento, almeno di tutte le piante infette nella fascia di 20 km della zona infetta confinante con la zona cuscinetto. Inoltre, la Corte ha riscontrato il

mancato monitoraggio da parte dell'Italia della presenza della Xylella nella zona di contenimento.

12 novembre 2019 - **Sentenza nella causa C-233/18 Haqbin / Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers**

La Grande Sezione della Corte si è espressa per la prima volta sulla **portata del diritto di cui all'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/331**, a mente del quale gli Stati membri possono stabilire le **sanzioni applicabili ad un richiedente protezione internazionale che si sia reso colpevole di una grave violazione** delle regole del centro di accoglienza presso cui si trova o di un comportamento gravemente violento. La Corte ha giudicato che la disposizione in parola, letta alla luce dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non consente agli Stati membri di d'infliggere in siffatto caso una sanzione consistente nel revocare, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza del richiedente relative all'alloggio, al vitto o al vestiario.

8 maggio 2020 - **Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020**

La Corte ricorda che *“che, in base a una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, una sentenza pronunciata in via pregiudiziale da questa Corte vincola il giudice nazionale per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente 1. Per garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, solo la Corte di giustizia, istituita a tal fine dagli Stati membri, è competente a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione. Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti del genere potrebbero compromettere infatti l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto 2. Al pari di altre autorità degli Stati membri, i giudici nazionali sono obbligati a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione”*.