



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

## Nuove sfide, stessi obiettivi? Il Consiglio europeo delinea le priorità strategiche dell'Unione per l'era post-Covid

Lorenzo Grossio

*Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Milano-Bicocca*

*Cultore della materia in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino*

È pacificamente riconosciuto che le misure emergenziali adottate in seno all'Unione europea per il contrasto della pandemia da Covid-19, tra le quali va ricordato il divieto di spostamenti transfrontalieri non essenziali ed il conseguente ripristino dei controlli alle frontiere interne [comunicazione della Commissione [COM\(2020\) 115 final](#) – *COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*], hanno messo a dura prova la funzionalità del mercato interno. Proprio quest'ultimo, che vede nella libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi il proprio fondamento istituzionale, ha subito una limitazione senza precedenti delle libertà fondamentali ad esso connesse, giustificata dalla necessità di limitare la diffusione del contagio tra gli Stati membri. Nonostante le dette restrizioni siano state gradualmente revocate [si vedano le comunicazioni della Commissione [COM\(2020\) 399 final](#) – *Terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, nonché [COM\(2020\) 3250 final](#) – *COVID-19: Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne*], il loro impatto ha costituito un vero e proprio test di resilienza per l'istituto della libera circolazione nel contesto del mercato unico.

Tale scenario ha richiesto nei mesi precedenti una profonda revisione delle priorità politiche dell'Unione. Un esempio lampante di tale fenomeno è rinvenibile nel dibattito circa il prossimo bilancio pluriennale 2021-2027, nel cui contesto gli Stati membri sono giunti a delineare un insieme di strumenti finanziari straordinari funzionali a sostenere le finanze pubbliche statali nella fase di ripresa dalle conseguenze nefaste della pandemia [si vedano le [conclusioni](#) del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020; per un'analisi relativa alla nuova linea di credito del MES si rinvia alla nota di Anna Pitrone in questo [Osservatorio](#)]. In un frangente come quello attuale, dove le principali restrizioni alla libera circolazione nel mercato unico sono state superate, il baricentro delle relazioni istituzionali dell'Unione si è ora spostato sulle direttrici di evoluzione futura del progetto di integrazione europea. In tale prospettiva, le conclusioni del Consiglio europeo dell'1-2 ottobre 2020 costituiscono un'importante occasione per esaminare lo stato dell'arte della ridefinizione degli obiettivi strategici dell'Unione, avendo altresì il merito di porre in luce l'eventuale impatto della pandemia nella selezione delle nuove priorità da perseguire nella successiva fase di ripresa. Il presente commento si concentra sui primi quindici punti delle predette conclusioni; i restanti paragrafi, essendo dedicati alle relazioni esterne dell'Unione, esulano dal tema in esame e non saranno pertanto trattati.

Il testo delle conclusioni delinea, in particolare, due macro-obiettivi strategici al fine di «raggiungere l'autonomia strategica mantenendo nel contempo un'economia aperta» [punto 3]. Il primo è costituito dal perfezionamento del mercato unico, una

scelta che non può certamente destare stupore alla luce degli effetti che la crisi sanitaria ha determinato nel contesto della libera circolazione. Quest'ultimo dibattito è stato caratterizzato da una doppia finalità, posta in evidenza dal Presidente Michel nel suo discorso dinanzi al Parlamento europeo: «cela a été l'occasion d'affirmer notre ambition de travailler ensemble non seulement pour réparer le marché intérieur, abîmé par la crise COVID-19, mais surtout pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, qui est une valeur centrale au cœur du projet européen» [[Report](#) by President Charles Michel at the European Parliament on the Special European Council of 1-2 October 2020]. In tale prospettiva, i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno ribadito la necessità di un approccio coordinato al fine di superare definitivamente le avversità causate dalla pandemia, riconoscendo allo stesso tempo che il pacchetto di strumenti finanziari straordinari approvato a luglio scorso costituisce la principale base economica per il futuro potenziamento del mercato interno nella fase di ripresa [par. 3].

Ridurre la frammentazione, esacerbata dalle misure nazionali di contrasto alla pandemia, e rimuovere gli ostacoli rimanenti alla piena funzionalità del mercato unico costituiscono le principali finalità generali poste dal Consiglio europeo. Esse trovano la loro concretizzazione nel piano delineato dalle conclusioni del Consiglio del 21 settembre 2020 su un mercato unico approfondito, i cui punti salienti sono stati citati e ripresi nel documento in esame. Tuttavia, leggendo il testo di entrambi i documenti, stupisce il fatto che la strategia in essi delineata riprenda in gran parte il piano di azione definito dalla Commissione già lo scorso 10 marzo 2020 [comunicazione della Commissione [COM\(2020\) 94 final](#) – *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*], ovvero precedentemente al pieno dispiegarsi della crisi sanitaria. Quest'ultimo documento trae origine da una valutazione dei principali ostacoli alla funzionalità del mercato unico effettuata dalla Commissione, anche attraverso una consultazione dei principali *stakeholders*, che ha individuato cinque barriere principali: scelte normative a livello nazionale e di UE, recepimento, attuazione e applicazione della legislazione, capacità amministrativa e pratiche negli Stati membri, contesto imprenditoriale e di consumo generale e cause di fondo non collegate alla politica pubblica, come la lingua o la cultura [si veda la comunicazione della Commissione [COM\(2020\) 93 final](#) – *Individuare e affrontare le barriere al mercato unico*].

Per quanto il precedente piano di azione fosse già particolarmente approfondito, nell'attuale mutato scenario post-pandemico ci si aspetterebbe una revisione delle priorità precedentemente individuate alla luce del nuovo contesto. Al contrario, i punti richiamati dal Consiglio europeo non si caratterizzano per particolare innovatività, risultando altresì abbastanza vaghi. Un esempio emblematico è rinvenibile al punto 2 del par. 4, nel quale si invitano gli Stati membri a «rimuovere i restanti ostacoli ingiustificati, in particolare nel settore dei servizi, e [ad] astenersi dal crearne di nuovi». Trattandosi di un obiettivo cristallizzato nella disciplina generale del mercato interno e nella costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la sua inclusione nelle conclusioni in esame non riveste alcun carattere di innovatività. Considerazioni simili possono essere svolte in relazione al paragrafo dedicato allo sviluppo della *governance* economica mondiale, nel contesto del quale il Consiglio si limita ad indicare il sistema dell'Organizzazione mondiale del commercio quale modello da perseguire e potenziare.

Qualche limitato elemento innovativo è rinvenibile nel punto dedicato agli aiuti di Stato. Infatti, per quanto il testo sia anche in questo caso particolarmente reticente («garantire condizioni di parità nonché un contesto normativo e una disciplina per gli aiuti di Stato che siano propizi all'innovazione e favoriscano il pieno coinvolgimento delle PMI»), si rileva una presa di coscienza da parte delle istituzioni europee del ruolo chiave svolto da tale disciplina per la ripresa dell'economia europea. Tale concezione ha trovato fondamento già nel contesto del Quadro temporaneo adottato dalla Commissione, ove è stato riconosciuto che «l'applicazione mirata e proporzionata del controllo degli aiuti di Stato dell'UE serve ad assicurare che le misure di sostegno nazionali siano efficaci nell'aiutare le imprese colpite durante la pandemia di Covid-19, ma anche a consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale» [[Testo consolidato](#) della comunicazione della Commissione COM(2020) 1863 final, così come modificata dalle comunicazioni COM(2020) 2215 final e COM(2020) 3156 final, par. 10]. Ciononostante, il quadro esaminato dimostra come la pandemia da Covid-19 abbia avuto un effetto generale molto limitato rispetto agli obiettivi di sviluppo futuro del mercato interno.

Il secondo macro-obiettivo, al quale è dedicato largo spazio nell'economia delle Conclusioni, è la costruzione del mercato digitale dell'Unione. Tale settore ha rivestito un ruolo fondamentale nel periodo emergenziale, garantendo continuità nella fruizione di servizi pubblici e privati durante la vigenza delle misure limitative della libertà personale. Inoltre, la Commissione aveva già avuto modo di sottolineare che la transizione digitale contribuisce ad una generale riduzione degli oneri amministrativi, garantendo conseguentemente un aumento del livello di efficienza del mercato interno [conclusioni del Consiglio del 21 settembre 2020, *cit.*]. Avendo la pandemia posto la chiara necessità di procedere ad un'accelerazione del processo di transizione digitale, già ritenuto una priorità per la Commissione von der Leyen [si vedano gli [orientamenti politici della Commissione 2019-2024](#), nonché la nota di Francesca Perrini in questo [Osservatorio](#)], il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di definire obiettivi di sviluppo ambiziosi ed a lungo termine. In tale prospettiva, i capi di Stato e di governo ripongono grande aspettativa nella futura proposta legislativa sui servizi digitali, invitando altresì la Commissione a definire le nuove tappe del processo di transizione entro marzo 2021.

Nell'attesa delle proposte della Commissione, il Consiglio ha delineato alcune prime linee programmatiche, articolate su alcuni capisaldi principali. Il primo ad essere trattato è il tema della cd. «sovranità digitale» dell'Unione, obiettivo imprescindibile per la piena funzionalità del nascente mercato unico digitale e già nei mesi precedenti alla pandemia [sul punto: J.P. Darnis, *Europa e Italia alla prova della sovranità tecnologica e digitale*, in [Affari Internazionali](#), 23 gennaio 2020]. Il tema è particolarmente complesso, in quanto l'ambito sostanziale in esame è caratterizzato dalla presenza di grandi attori privati, quali le multinazionali dell'*hi-tech*, che esercitano un'influenza notevole sullo sviluppo del settore. Dinanzi a tale scenario, il Consiglio europeo sembra essere consapevole che l'interazione tra potere pubblico e settore privato, seppur necessaria per la costruzione del mercato digitale UE, necessita di scelte normative funzionali a «salvaguardare i nostri valori nonché i nostri diritti fondamentali e la nostra sicurezza» [par. 7].

Il raggiungimento della sovranità digitale dell'Unione richiede altresì il dispiegamento di adeguate infrastrutture strategiche, tra le quali un ruolo di primo piano è nuovamente riconosciuto alla tecnologia 5G. Oltre a ribadire la necessità di una rapida attuazione del relativo piano della Commissione [par. 12], il Consiglio europeo ha ritenuto opportuno porre nuovamente l'accento sulle istanze relative alla sicurezza informatica delle rete 5G. Quest'ultimo richiamo, a cui è dedicato un intero paragrafo [l'11], conferma come gli strumenti delineati dalla Commissione per la cibersicurezza del 5G necessitano di ulteriore attenzione da parte dell'Unione e degli Stati membri. In particolare, il Consiglio europeo ha voluto porre l'accento sul controllo della filiera dei fornitori, operazione che richiede l'applicazione di criteri oggettivi comuni [su quest'ultimo punto mi sia consentito un rinvio alla mia precedente nota in questo [Osservatorio](#)].

La strategia delineata dal Consiglio europeo per il mercato digitale è completata da un richiamo alla necessità di una maggiore condivisione tra gli Stati membri ed interoperabilità dei dati sanitari (da perseguire entro il 2021) [par. 9], e dall'invito alla Commissione a sostenere un incremento degli investimenti nella ricerca nel settore dell'intelligenza artificiale [par. 13], nonché a presentare una nuova proposta legislativa in materia di identificazione elettronica e firme digitali ai fini dell'accesso del cittadino ai servizi digitali [par. 14]. Il testo di questi ultimi paragrafi si presenta quale particolarmente generale, lasciando intendere che la futura attuazione delle priorità ivi definite sarà chiamata altresì a definire più concretamente gli obiettivi individuati.

In conclusione, è opportuno riconoscere che la recente crisi sanitaria derivata dalla pandemia da Covid-19 ha avuto un effetto piuttosto limitato, almeno allo stato attuale, sugli obiettivi strategici dell'Unione relativi al mercato interno e digitale. Infatti, nonostante l'emergenza sanitaria sia stata citata a più riprese dal Consiglio europeo quale principale fattore di riflessione per lo sviluppo futuro del progetto europeo, le priorità politiche delineate nella riunione straordinaria dell'1-2 ottobre scorsi non presentano rilevanti caratteri di innovatività rispetto alle strategie avanzate tra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020. Inoltre, il testo delle conclusioni analizzate si caratterizza per una buona dose di vaghezza e generalità, rendendo necessario un successivo ulteriore approfondimento. Ne deriva, dunque, un quadro in cui la puntuale definizione delle linee strategiche di sviluppo post-pandemico sarà riservata principalmente alla Commissione europea, invitata a più riprese dal Consiglio europeo a presentare nuove proposte legislative e a monitorare i processi in corso. Quest'ultima conclusione è corroborata dal fatto che il Consiglio europeo abbia deciso di discutere nuovamente le tematiche in esame solo nel marzo 2021 [par. 15], lasciando dunque un margine di tempo piuttosto ampio alla Commissione per approfondire le linee strategiche finora delineate. È pertanto possibile che l'approccio *prudente* dei capi di Stato e di governo comporti come conseguenza un nuovo protagonismo della Commissione rispetto al Consiglio europeo, il quale ultimo aveva assunto sempre più centralità negli ultimi mesi (soprattutto nel contesto della definizione del piano "Next Generation EU"). L'analisi degli sviluppi futuri delle relazioni istituzionali nel contesto della definizione linee strategiche di azione dell'Unione potrà confermare o smentire la conclusione proposta in questa sede.

*Novembre 2020*