

dossier

2 ottobre 2018

Documentazione per le Commissioni AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Incontri delle Commissioni congiunte Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato con:

- Gunther Krichbaum, Presidente della Commissione per gli Affari europei del Bundestag;
- Michael Roth, Ministro di Stato tedesco responsabile per gli Affari Europei.

Roma, 3 e 4 ottobre 2018



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Incontri delle Commissioni congiunte Politiche
dell'Unione europea di Camera e Senato con:

- Gunther Krichbaum, Presidente della Commissione per gli Affari europei del Bundestag;
- Michael Roth, Ministro di Stato tedesco responsabile per gli Affari Europei.

Roma, 3 e 4 ottobre 2018

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N.14


CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 2



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 14



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 2

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

INDICE

GUNTHER KRICHBAUM, Presidente della Commissione affari europei del Bundestag - note biografiche.....	1
MICHAEL ROTH, Ministro aggiunto per l'Europa al Ministero degli Affari esteri tedesco - note biografiche	2
SCHEDE DI LETTURA	3
IL DIBATTITO SUL FUTURO DELL'EUROPA.....	5
Premessa	5
Le posizioni in gioco	6
Le proposte di riforma avanzate dal Parlamento europeo	7
Il Libro bianco sul futuro dell'Europa della Commissione europea.....	10
I discorsi sullo Stato dell'Unione del Presidente Juncker	13
L'Agenda dei leader	14
Dichiarazione franco tedesca di Mesenberg.....	15
Il processo degli Spitzenkandidaten per la carica di Presidente della Commissione europea.....	16
LA RIFORMA DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA	17
Istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze	18
Istituzione di un Fondo monetario europeo	19
Incorporazione del Fiscal Compact nella cornice giuridica dell'UE	21
Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro	21
Tabella di marcia	23
L'Euro Summit del 29 giugno 2018.....	25
Documento "Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa"	26

LA BREXIT.....	27
Introduzione.....	27
I negoziati da giugno 2017 a maggio 2018	27
Il Consiglio europeo (articolo 50) del 29 giugno 2018	31
Il primo <i>follow-up</i> del Consiglio europeo	31
Il Libro bianco del Governo del Regno unito.....	33
La reazione al Libro bianco: il Coreper art. 50 del 18 luglio 2018	34
Il Consiglio affari generali (art. 50) del 20 luglio 2018 e la sessione negoziale del 24-26 luglio 2018.....	37
La comunicazione della Commissione sulla preparazione al recesso.....	38
Gli ultimi sviluppi.....	40
IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027	41
Iter legislativo	45
Ultimi sviluppi negoziali	47
La posizione del Parlamento europeo.....	50
La struttura del QFP 2021-2027	52
Nuovo meccanismo a tutela dello Stato di diritto	64
Il pacchetto legislativo sulle risorse proprie	66
L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE.....	71
Dati statistici.....	71
Recenti sviluppi della politica UE in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere	73
L'attuazione dell'Agenda – Le conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018.....	75
Recenti attività a livello UE del Governo italiano in materia di migrazione	87

- (A cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)

GUNTHER KRICHBAUM
Presidente della Commissione affari europei del Bundestag

note biografiche

Gunther Krichbaum è nato nel 1964 a Korntal, città tedesca situata nel land del Baden-Württemberg, avvocato d'affari, si è formato a Tübingen, Losanna, Ginevra e Heidelberg. Sposato, ha tre figli.

Dopo il tirocinio presso il Tribunale regionale di Heidelberg, ha esercitato la professione di legale (1995-2002).

Dopo essere entrato a far parte (1979) della sezione giovanile della CDU/CSU ("Junge Union"), nel 1983 è nella CDU dal 1983, per la quale ha ricoperto incarichi locali e regionali nella città extracircondariale di Pforzheim. Dal 2009 è Presidente dell'associazione regionale della CDU Pforzheim/Enzkreis.



Membro del Bundestag dal 2002 è stato rieletto nel 2005, 2009, 2013 e 2017 sempre come rappresentante del collegio elettorale Pforzheim/Enzkreis.

Dal 2007 è Presidente della Commissione Affari europei.

(A cura del Servizio Rapporti Internazionali della Camera dei deputati)

MICHAEL ROTH

Ministro aggiunto per l'Europa al Ministero degli Affari esteri tedesco

note biografiche



Michael Roth è nato il 24 agosto 1970 ad Heringen.

Dopo aver effettuato il servizio civile presso la chiesa protestante dal 1990 al 1991, nel 1997 si laurea in scienze politiche e inizia a lavorare come tutor e ricercatore presso il Centro di studi nord americani dell'Università Goethe di Francoforte. Successivamente, dal 2000 al 2002, insegna all'Istituto di Scienze politiche Otto Suhr presso la libera Università di Berlino.

Membro del Partito socialdemocratico tedesco (SPD) dal 1987, è stato altresì membro dei giovani socialisti di cui, dal 1993 al 1995, è stato vice presidente federale. Dal 1996 al 2015 è stato membro del Comitato esecutivo dell'SPD del Nord Assia e Segretario generale dell'SPD dell'Assia dal 2009 al 2014. Dal 2015 è membro del Comitato esecutivo dell'SPD in Assia e membro del Comitato esecutivo federale dell'SPD dal 2017.

Eletto al *Bundestag* nel 1998, ha ricoperto negli anni l'incarico di portavoce dei membri del Partito socialdemocratico dell'Assia al Bundestag dal 2009 al 2014 e, successivamente, dal 2017. Dal 2010 al 2013 è stato altresì portavoce del gruppo parlamentare dell'SPD sull'Europa.

Dal 2013 ricopre l'incarico di Ministro di Stato aggiunto per l'Europa al Ministero degli esteri; dal 2014 è anche Commissario per la cooperazione franco-tedesca.

Schede di lettura

IL DIBATTITO SUL FUTURO DELL'EUROPA

Premessa

Immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) si è avviato un articolato dibattito sulle prospettive dell'integrazione europea.

Da più parti si è, infatti, rilevato che, nonostante le numerose modifiche istituzionali introdotte dal Trattato, l'UE non disporrebbe degli strumenti necessari per **affrontare fenomeni nuovi** e in parte imprevedibili nelle dimensioni assunte nel contesto della **globalizzazione** (gestione delle **crisi economico-finanziarie** e loro conseguenze sul piano sociale; gestione dei **conflitti** in diversi paesi **alle frontiere dell'UE** e potenziamento del ruolo dell'UE negli scenari internazionali; gestione dei **flussi migratori**; recrudescenza del **terrorismo** e della criminalità organizzata).

Si è inoltre osservato che anche i **progressivi allargamenti** dell'UE, con l'inclusione di nuovi Paesi membri, hanno determinato tensioni e messo alla prova il sistema delle regole e i meccanismi di funzionamento dell'UE, in particolare per le **difficoltà** di alcuni dei nuovi entranti ad **allinearsi interamente agli standard europei** per quanto concerne il **rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali**.

La consapevolezza dell'esigenza di rilanciare il confronto sulle prospettive dell'integrazione europea si è particolarmente acuita in seguito alla **Brexit** e alle **elezioni presidenziali negli Stati Uniti**.

La nuova amministrazione americana, in particolare, ha confermato un rafforzamento della tendenza, già da tempo manifestatasi, al progressivo disimpegno degli Stati Uniti in Europa e Medio Oriente. Ciò ha **rilanciato il dibattito sulla costruzione di una difesa europea**. A tale proposito, si può osservare come la prospettiva di un rilancio della **difesa europea**, allo stato, appare **l'unico "cantiere" di natura istituzionale che è possibile avviare a Trattati vigenti**, sulla base di una serie di disposizioni già in vigore e che non sono state ancora pienamente sfruttate.

La **Commissione europea** ha avviato il **9 maggio 2018** una **consultazione pubblica *on line* sul futuro dell'Europa** che si iscrive nel più ampio dibattito avviato con il Libro bianco sul futuro dell'Europa del 1° marzo 2017 (v. *infra*).

La consultazione è composta da **12 domande** relative a: la visione ideale dell'Unione europea nel futuro; le aree politiche da armonizzare a livello europeo o meno; la gestione dei flussi migratori; la protezione dell'ambiente; il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione; la sicurezza dei cittadini (terrorismo, sicurezza informatica); la riduzione delle disuguaglianze; l'accesso alle cure sanitarie; l'impatto delle tecnologie sulla società; la sicurezza economica; agricoltura, pesca e sicurezza alimentare.

La consultazione resterà **aperta fino al Consiglio europeo che si svolgerà a di Sibiu (Romania) il 9 maggio 2019.**

Sul processo inaugurato con il Libro bianco la Commissione presenterà agli Stati membri una **relazione intermedia** in occasione del **Consiglio europeo del dicembre 2018** e una **relazione finale** in occasione del **Consiglio europeo di Sibiu.**

Le posizioni in gioco

In questo contesto, sono emerse, a livello istituzionale ed accademico, posizioni fortemente differenziate.

In primo luogo, si è accentuata la **dialettica tra le diverse visioni del processo di integrazione.** Si sono a questo riguardo delineati tre principali orientamenti:

- a) **il primo** ritiene che occorra **proseguire verso una piena integrazione politica** tra tutti gli Stati membri, non escludendo una **evoluzione in senso federale dell'Unione.** In questo ambito, peraltro, si registrano proposte volte ad intraprendere una **graduale trasformazione** dell'assetto istituzionale, attraverso la creazione di nuovi organi o procedure con competenze specifiche, e altre, con un sostegno più esiguo, volte ad una **rapida riforma costituzionale in senso federale dell'UE;**
- b) **il secondo** condivide la necessità di avanzare nel processo di integrazione ma considera inevitabile, date le posizioni e le condizioni oggettivamente assai differenziate tra gli Stati membri, il ricorso allo strumento delle **cooperazioni rafforzate per creare all'interno dell'Unione aree più omogenee** (Europa a due velocità o addirittura a geometria variabile). L'istituto della cooperazione rafforzata, introdotto, dal Trattato di Amsterdam nel 1997 e successivamente modificato proprio dal Trattato di Lisbona, si fonda sull'ammissione della possibilità di **deviare parzialmente dal modello di integrazione uniforme** per realizzare integrazioni differenziate secondo un'ipotesi che in dottrina è stata definita come **"Europa a più velocità;**
- c) Il terzo, sostenuto da alcuni Paesi (**Gruppo di Visegrad**) e da alcune forze politiche nazionali esclude ogni **ulteriore condivisione di sovranità** a livello europeo e ogni avanzamento verso una integrazione

politica, non scartando anzi l'ipotesi di una rinazionalizzazione di alcune competenze attualmente attribuite all'Unione.

Questa dialettica si è peraltro intrecciata su quella, da sempre presente relativamente al funzionamento dell'Unione, tra **i fautori del:**

- **metodo intergovernativo**, secondo cui spetta essenzialmente ai governi nazionali, in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Unione europea, stabilire le principali scelte politiche e legislative dell'UE come pure le tappe per un'eventuale evoluzione del processo di integrazione;
- **metodo comunitario** (cui si ispira prevalentemente l'assetto istituzionale disegnato ai Trattati) ritenuto più trasparente, soggetto ad un controllo democratico e capace di garantire la tenuta di una cornice istituzionale unica.

Tale dialettica si è tradotta in una tensione tra il Consiglio europeo e la Commissione europea che ha cercato di fronteggiare il rischio di un depotenziamento politico della sua prerogativa di esercizio dell'iniziativa legislativa.

Va peraltro osservato, che **la Commissione Juncker** sin dal suo insediamento ha inteso **rivendicare il suo ruolo politico**, anche se talune iniziative della Commissione hanno incontrato forti e diffuse resistenze in sede di Consiglio da parte di numerosi Stati membri.

Le varie proposte di riforma sinora avanzate sono il frutto del tentativo di portare avanti o comporre questi diversi approcci.

Le proposte di riforma avanzate dal Parlamento europeo

Il **Parlamento europeo** ha approvato, il **16 febbraio 2017**, **due risoluzioni** dedicate, rispettivamente ai **miglioramenti al funzionamento dell'UE a Trattati vigenti** (*sulla base della relazione degli onn. Brok e Bresso*), alle **possibili evoluzioni della struttura istituzionale dell'UE anche modificando i Trattati** (*sulla base della relazione presentata dall'on. Verhofstadt*).

Le richiamate risoluzioni includono, tra le altre, le seguenti proposte:

- avviare una **riforma dei Trattati** da realizzarsi attraverso una **Convenzione**;
- **modificare il sistema di revisione dei Trattati**, eliminando l'obbligo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri e prevedendo che le modifiche possano entrare in vigore previo **referendum in tutta l'UE e l'approvazione del Parlamento europeo**;

- introdurre nei Trattati la **possibilità di indire un referendum a livello di UE** sulle questioni inerenti alle azioni e politiche dell'Unione;
- **attribuire** formali poteri di **iniziativa legislativa** anche al **Parlamento europeo** e al **Consiglio dell'UE**, oltre che alla Commissione europea;
- rafforzare il **ruolo dei Parlamenti nazionali** introducendo una procedura di cosiddetto “**cartellino verde**”, in base alla quale i Parlamenti nazionali possono sottoporre proposte legislative all'esame del Consiglio dell'UE;
- istituire un **Ministro delle finanze dell'UE**, attribuendo alla Commissione la capacità di formulare e attuare una politica economica comune dell'UE **in vista dell'istituzione di un Tesoro europeo** (vedi “*La riforma dell'Unione economica e monetaria*”);
- attribuire all'**Alto Rappresentante** per la politica estera e di sicurezza dell'UE il **titolo di Ministro degli esteri dell'UE**.

Da ultimo, l'on. **Ramón Jáuregui Atondo** (*Gruppo dell'alleanza progressista dei socialisti e dei democratici – Spagna*) ha presentato, il **19 luglio 2018**, alla **Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo** un [progetto di relazione sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa](#), che dovrebbe essere **esaminata dall'Assemblea nell'ambito della sessione plenaria del 14 -17 gennaio 2019**.

Il **progetto di relazione**, in particolare:

- ricorda l'importanza di un quadro istituzionale unico e del metodo comunitario e sottolinea la necessità di una **maggiore integrazione politica dell'Unione**;
- ribadisce che **l'integrazione differenziata deve rimanere aperta a tutti** gli Stati membri e continuare a fare da apripista per l'approfondimento dell'integrazione europea, e **non agevolare soluzioni "à la carte"**;
- sottolinea che la crisi ha generato uno squilibrio tra le principali istituzioni dell'Unione e che il Consiglio e, in particolare, il **Consiglio europeo sta esercitando la propria iniziativa politica a scapito del diritto d'iniziativa della Commissione**;
- si esprime a favore del **superamento del voto all'unanimità** in particolare per le decisioni relative a: politica estera e di sicurezza comune, quadro finanziario pluriennale, base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, imposta sul valore aggiunto, tassazione dell'economia digitale;

- propone di trasformare il **Consiglio dell'UE in un'autentica camera legislativa** e di rafforzare la **trasparenza** dei suoi processi decisionali;
- ritiene che i progressi relativi alla attuazione del **Pilastro europeo dei diritti sociali** dovrebbero essere **oggetto di un'attenzione specifica nell'ambito del coordinamento della politica economica** del Semestre europeo;
- chiede di garantire una maggiore **legittimità democratica** della **governance economica e finanziaria per la zona euro** ed accoglie con favore l'idea di una **capacità di bilancio per la zona euro**, sottolineando che un **accorpamento delle posizioni di vicepresidente della Commissione per gli Affari economici e di presidente dell'Eurogruppo** potrebbe migliorare la responsabilità parlamentare a livello europeo;
- invita a un **maggior coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nel Semestre europeo** attraverso miglior coordinamento dei tempi di adozione dei bilanci a livello nazionale e dell'UE;
- invita a **istituire un Consiglio permanente dei ministri della Difesa** presieduto dal Vicepresidente della Commissione europea/Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e sottolinea l'importanza di un **meccanismo di responsabilità democratica**, attraverso una **cooperazione rafforzata** tra il **Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali**;

Si ricorda che attualmente i temi della sicurezza e della difesa sono trattati **nell'ambito del Consiglio dell'UE nella formazione Affari esteri e in riunioni informali**.

- **deplora l'assenza di un accordo** tra gli Stati membri sulle priorità e dell'attuazione di una **politica sull'immigrazione globale a livello dell'UE**;
- sottolinea la sua determinazione a **dare seguito al processo degli "Spitzenkandidaten"** per l'elezione del prossimo **Presidente della Commissione** e ribadisce che **respingerà qualunque candidato nella procedura d'investitura del presidente della Commissione che non sia stato nominato come "Spitzenkandidat"** nel periodo precedente alle elezioni del Parlamento europeo (*v. infra*);
- sottolinea che né la **sovranità nazionale né la sussidiarietà** possono **giustificare che uno Stato membro si sottragga** al rispetto dei **valori fondamentali dell'Unione europea**;
- ribadisce che il **processo di riflessione sul futuro dell'Europa e di revisione del trattato di Lisbona** dovrebbe portare alla **convocazione di una Convenzione**.

L'articolo 48, paragrafo 3, del TUE prevede, nel caso di **procedura di revisione ordinaria dei Trattati**, la convocazione di una **Convenzione** composta da **rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione** ed incaricata di esaminare i progetti di

modifica dei Trattati e adottare per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti del Governo degli Stati membri, alla quale spetta di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai Trattati.

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa della Commissione europea

La Commissione europea ha presentato il 1° marzo 2017 il [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#) nel quale si delineano le principali sfide e opportunità per l'Europa nei prossimi dieci anni, anche in vista del 60° anniversario dei Trattati di Roma, il 25 marzo 2017, in occasione del quale si è poi svolto il **vertice dei Capi di stato e di Governo** che ha adottato la [dichiarazione di Roma](#).

Il Libro bianco della Commissione presenta **cinque scenari - che non si escludono a vicenda né hanno pretese di esaustività e sui quali non ha espresso preferenza** in modo esplicito - per la possibile **evoluzione dell'Unione** da qui al 2025, per ognuno dei quali la Commissione presenta a titolo esemplificativo il possibile **impatto sulle politiche**.

Il Libro non prefigura una chiara preferenza e un'opzione esplicita da parte della Commissione europea per uno di essi. La Commissione europea sembra, quindi, aver rinunciato, almeno in questa fase, a formalizzare un esplicito indirizzo politico.

Scenario 1: Avanti così - nello scenario, che prevede di proseguire sul percorso già tracciato, l'UE si concentra sull'attuazione del suo programma di riforme, in linea con lo spirito degli orientamenti della Commissione del 2014;

Impatto sulle politiche:

 Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico, compresi i settori energetico e digitale; l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	Miglioramento graduale del funzionamento della zona euro	Graduale incremento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne; evoluzione verso un sistema comune di asilo; maggiore coordinamento sulle questioni di sicurezza	Progressi circa l'esprimersi all'unisono sugli affari esteri; cooperazione più stretta in materia di difesa	Modernizzato in parte per rispecchiare il programma di riforme concordato a 27	Il programma d'azione positivo produce risultati concreti; il processo decisionale rimane difficile da capire; la capacità di ottenere risultati non sempre risponde alle aspettative

Scenario 2: Solo il mercato unico – l'UE si rifocalizza progressivamente sul mercato unico poiché gli Stati membri non riescono a trovare un terreno comune in un numero crescente di settori;

Impatto sulle politiche:

 **Impatto sulle politiche**

<u>Mercato unico e commercio</u>	<u>Unione economica e monetaria</u>	<u>Schengen, migrazione e sicurezza</u>	<u>Politica estera e difesa</u>	<u>Bilancio UE</u>	<u>Capacità di ottenere risultati</u>
Rafforzamento del mercato unico delle merci e dei capitali; le norme continuano a essere diverse; libera circolazione delle persone e dei servizi non garantita completamente	Limitata cooperazione nella zona euro	Assenza di una politica unica su migrazione e asilo; ulteriore coordinamento in materia di sicurezza a livello bilaterale; maggiore sistematicità dei controlli alle frontiere interne	Alcune questioni di politica estera sono sempre più trattate a livello bilaterale; il coordinamento della difesa resta ai livelli attuali	Ricentrato sul finanziamento delle funzioni essenziali per il mercato unico	Il processo decisionale è forse più facile da capire, ma la capacità di azione collettiva è limitata; le questioni di interesse comune devono spesso essere risolte a livello bilaterale

Scenario 3: Chi vuole di più fa di più – l'UE continua secondo la linea attuale, ma consente agli Stati membri che lo desiderano di fare di più assieme in ambiti specifici come la difesa, la sicurezza interna o le questioni sociali;

Impatto sulle politiche:


 **Impatto sulle politiche**

<u>Mercato unico e commercio</u>	<u>Unione economica e monetaria</u>	<u>Schengen, migrazione e sicurezza</u>	<u>Politica estera e difesa</u>	<u>Bilancio UE</u>	<u>Capacità di ottenere risultati</u>
v. "Avanti così", il mercato unico è rafforzato e l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in settori come la fiscalità e le norme sociali	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di sicurezza e giustizia	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di difesa concentrandosi sul coordinamento militare e sulla condivisione di materiale	v. "Avanti così"; bilanci supplementari messi a disposizione da alcuni Stati membri nei settori in cui decidono di fare di più	v. "Avanti così", un programma d'azione positivo a 27 produce risultati; alcuni gruppi conseguono risultati maggiori agendo insieme in determinati settori; il processo decisionale diventa più complesso

Scenario 4: Fare meno in modo più efficiente - l'UE si concentra sul produrre risultati maggiori in tempi più rapidi in determinate politiche, intervenendo meno nei settori per i quali non si percepisce un valore

aggiunto. Attenzione e risorse limitate sono concentrate su un numero ristretto di settori.

Impatto sulle politiche:

 Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Norme comuni fissate al minimo ma rafforzamento dell'esecuzione nei settori disciplinati a livello UE; commercio di esclusiva competenza del livello UE	Iniziative per consolidare la zona euro e assicurarne la stabilità; intervento minore dell'UE27 in alcune parti della politica occupazionale e sociale	Cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	Ristrutturazione profonda per rispondere alle nuove priorità concordate a livello dell'UE27	Problematico giungere ad un primo accordo sui compiti prioritari e su quelli a cui rinunciare; una volta definito, il processo decisionale potrebbe risultare di più agevole comprensione; maggiore rapidità e incisività dell'azione dell'UE nei settori in cui ha un ruolo maggiore

Scenario 5: Fare molto di più insieme – Gli Stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti. Le decisioni di livello europeo vengono concordate più velocemente e applicate rapidamente.

Impatto sulle politiche:

 Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico tramite la convergenza degli standard e il rafforzamento dell'esecuzione; commercio di esclusiva competenza del livello UE	Realizzazione dell'Unione economica, finanziaria e di bilancio come prospettato nella relazione dei cinque presidenti del giugno 2015	v. "Fare meno in modo più efficiente", cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	v. "Fare meno in modo più efficiente", L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	Modernizzazione e aumento considerevoli basati su risorse proprie; operatività di una funzione di stabilizzazione di bilancio nella zona euro	Processo decisionale più rapido e esecuzione rafforzata in tutti i settori; si pongono questioni di assunzione della responsabilità fra coloro secondo cui l'UE ha sottratto troppo potere agli Stati membri

I discorsi sullo Stato dell'Unione del Presidente Juncker

Il Presidente della Commissione europea nel **discorso sullo stato dell'Unione 2018**, pronunciato il **12 settembre 2018** al Parlamento europeo, ha annunciato una serie di **iniziative volte a garantire che le elezioni del Parlamento europeo** previste nel maggio del 2019 (23-26 maggio 2019) si svolgano in modo **libero, regolare e sicuro**. In particolare, la Commissione europea nella [comunicazione COM\(2018\) 637](#) del 12 settembre 2018 ha annunciato le seguenti iniziative:

- una [raccomandazione \(C\(2018\)5949\)](#) relativa alle **reti di cooperazione in materia elettorale, alla trasparenza online, alla protezione dagli incidenti di cibersicurezza e alla lotta contro le campagne di disinformazione**.

Gli Stati membri sono invitati a istituire reti nazionali di cooperazione in materia elettorale composte dalle pertinenti autorità - come le autorità competenti in materia elettorale e in materia di cibersicurezza, le autorità incaricate della protezione dei dati e le autorità di contrasto - e a designare punti di contatto che partecipino a un'analogha rete di cooperazione in materia elettorale di livello europeo;

- la promozione di una **maggiore trasparenza nella propaganda politica online**.

I partiti politici, le fondazioni politiche e gli organizzatori delle campagne europee e nazionali dovrebbero rendere disponibili le informazioni sulla spesa sostenuta per le campagne di propaganda *online*, rivelando quale partito o quale gruppo di supporto politico si trovi a monte della propaganda politica online e pubblicando informazioni sui criteri usati per la selezione dei cittadini destinatari di tali comunicazioni. Qualora tali principi non siano seguiti, gli Stati membri dovrebbero applicare sanzioni nazionali.

- le autorità nazionali, i partiti politici e i media dovrebbero inoltre adottare misure per **proteggere le proprie reti e i propri sistemi informativi dalle minacce** alla cibersicurezza;
- **orientamenti sull'applicazione del diritto dell'Unione in materia di protezione dei dati** volti a aiutare le autorità nazionali e i partiti politici europei e nazionali ad applicare gli obblighi in materia di protezione dei dati derivanti dal diritto dell'UE nel contesto elettorale (cfr. [COM\(2018\) 638](#));
- la **modifica del regolamento** del 2014 relativo al **finanziamento dei partiti politici europei**, volta a consentire di infliggere sanzioni pecuniarie (pari al 5 % del bilancio annuale del partito politico o fondazione politica europei interessati) per le violazioni delle norme in materia di protezione dei dati commesse allo scopo di influenzare deliberatamente l'esito delle elezioni europee ([si tratta della proposta di regolamento COM\(2018\)636](#));

Si ricorda che, nel **discorso sullo stato dell'Unione 2017**, pronunciato il **13 settembre 2017** dinanzi al Parlamento europeo, il **Presidente della Commissione europea**, Jean-Claude Juncker, aveva avanzato le seguenti proposte per quanto riguarda in particolare i **profili istituzionali dell'UE**:

- **unificare** la carica di **Presidente della Commissione europea** con quella del **Presidente del Consiglio europeo**;

L'unificazione **potrebbe essere conseguita senza modificare il Trattato sull'Unione europea**, che per la carica di Presidente del Consiglio europeo prevede solo la incompatibilità con un mandato nazionale. Ai sensi del TUE, il Presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta. Il Presidente della Commissione europea è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri, sulla base di una candidatura proposta a maggioranza qualificata del Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo. Si ricorda che il **mandato dell'attuale Commissione europea scade il 31 ottobre 2019**.

- **estendere la votazione a maggioranza qualificata** in seno al Consiglio dell'UE, utilizzando le possibilità già attualmente previste dalle cosiddette "**clausole passerella**" contenute nei Trattati e in particolare in materia **fiscale** e di **politica estera**, settori per i quali è attualmente previsto il ricorso all'unanimità;
- l'impegno a fare dell'Unione europea un attore globale più forte, prendendo decisioni di politica estera più rapide e istituendo un'**autentica Unione europea della difesa entro il 2025**.

Si ricorda in proposito che Il **Consiglio dell'UE dell'11 dicembre 2017** - sulla base di una proposta presentata da Francia, Germania, Italia e Spagna - ha **adottato una [decisione](#)** con la quale è stata istituita la **cooperazione strutturata permanente (PESCO)** in materia di difesa, alla quale partecipano **tutti gli Stati membri UE tranne Gran Bretagna, Danimarca e Malta**. La Commissione europea ha poi presentato il 13 giugno 2018 una proposta di **regolamento** che istituisce il **Fondo europeo per la difesa**, volta a migliorare la competitività, l'innovazione, l'efficienza e l'autonomia dell'industria della difesa dell'Unione, con una dotazione di bilancio per il Fondo di 13 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, di cui 8,9 miliardi di euro per le azioni di sviluppo e 4,1 miliardi di euro per le azioni di ricerca. Nell'ambito del piano di attuazione della Strategia globale in materia di sicurezza e difesa è stata avviata, in via sperimentale a partire dall'autunno 2017, **la procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)** da parte degli Stati membri, una sorta di "semestre europeo della difesa", con l'obiettivo di aiutare gli Stati membri a sincronizzare i loro bilanci per la difesa, pianificare insieme i loro investimenti futuri e evitare duplicazioni.

L'Agenda dei leader

Il Consiglio europeo del **19 e 20 ottobre 2017** ha adottato **[l'Agenda dei leader](#)**, con lo scopo di **programmare la discussione del Consiglio europeo su alcuni grandi temi fino al giugno 2019**, anche in vista della **definizione di un' Agenda strategica dell'UE per il periodo 2019-2024**.

L'agenda dei leader mira in particolare a trovare soluzioni alle principali sfide e priorità politiche dell'Unione europea nonché ad affrontare al più alto livello le questioni maggiormente controverse, tra cui in particolare:

- la **migrazione**;
- la **sicurezza interna**;
- la **riforma della zona euro**;
- il **futuro finanziamento dell'UE**;
- l'**Europa sociale, la crescita e l'occupazione**;
- gli sviluppi del **mercato interno**;
- il rafforzamento della **cooperazione nella difesa**;
- le prospettive della **politica commerciale dell'UE**.

Dichiarazione franco tedesca di Mesenberg

Al termine del **vertice franco-tedesco** svoltosi a **Mesenberg il 19 giugno 2018**, la Cancelliera tedesca, **Angela Merkel** e il Presidente della Repubblica francese, **Emmanuel Macron**, hanno adottato una [Dichiarazione](#) nella quale si formulano le seguenti proposte:

per quanto riguarda i **profili istituzionali dell'UE**:

- **ridurre il numero dei membri della Commissione europea**, in modo da avere meno commissari rispetto al numero degli Stati membri;

Si ricorda che il Trattato di Lisbona (art. 17 del TUE) aveva previsto che a **partire dal 1° novembre 2014** la Commissione europea sarebbe dovuta essere composta da un numero di membri corrispondente ai **due terzi del numero degli Stati membri**, prevedendo però che il Consiglio europeo potesse decidere all'unanimità di modificare tale numero. Il Consiglio europeo ha poi deciso nel 2009 di mantenere la composizione della Commissione corrispondente a un Commissario per ogni Stato membro.

- istituire **liste transnazionali** in occasione delle **elezioni per il Parlamento europeo del 2024**;
- avviare un dibattito sull'**estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'UE**, e in particolare nell'ambito della PESC.
- al fine di **aumentare la velocità e l'efficacia del processo decisionale nella politica estera e di sicurezza dell'UE** (PESC), occorre un dibattito sulla creazione di **nuovi "formati"** quali un **Consiglio di sicurezza dell'UE** e su un **più stretto coordinamento**, sia all'interno dell'UE, sia nelle sedi internazionali.

Il processo degli Spitzenkandidaten per la carica di Presidente della Commissione europea

Per processo degli *Spitzenkandidaten* si intende la **prassi** in base alla quale, in vista delle elezioni per il Parlamento europeo, **ogni Partito politico europeo procede alla designazione del rispettivo candidato alla carica di Presidente della Commissione europea** e il Parlamento europeo procede all'elezione alla carica di Presidente della Commissione del capolista del partito politico europeo che ha ottenuto la maggioranza dei seggi all'Europarlamento.

Tale prassi è stata **usata la prima volta in occasione dell'elezione del Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel 2014.**

In vista delle elezioni europee del maggio 2014 cinque partiti politici europei provvidero a designare il rispettivo candidato alla carica di Presidente della Commissione europea e il Parlamento europeo procedette, su proposta del Consiglio europeo, ad eleggere Jean-Claude Juncker - candidato del Partito popolare europeo, che aveva ottenuta più seggi al PE - alla carica di Presidente della Commissione europea.

La **prassi dei *Spitzenkandidaten* non è prevista dal Trattato sull'Unione europea (TUE)** che all'articolo 17, paragrafo 7, prevede che il Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo consultazioni appropriate, proponga a maggioranza qualificata un candidato alla carica di Presidente della Commissione europea al Parlamento che lo elegge a maggioranza dei membri che lo compongono.

Durante la **riunione informale del Consiglio europeo del 23 febbraio 2018**, i leader dell'UE hanno dichiarato che, per le elezioni europee del 2019, **non sarebbero stati vincolati dalla procedura *Spitzenkandidaten*** nel momento di designare il loro candidato alla Presidenza della Commissione.

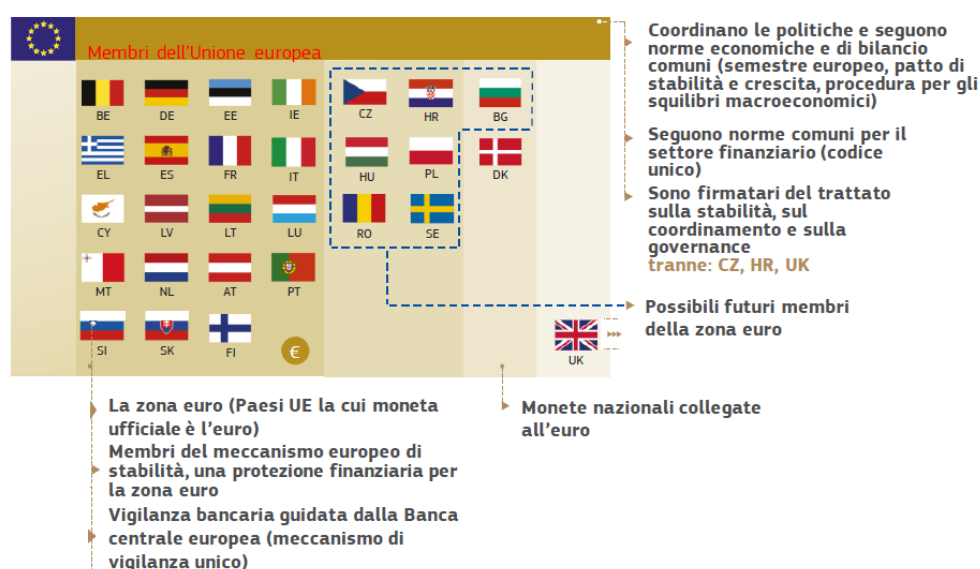
Il **Parlamento europeo** in una **risoluzione** approvata il **28 febbraio 2018** sottolinea la sua determinazione a dare seguito al processo degli "*Spitzenkandidaten*" per l'elezione del prossimo Presidente della Commissione e ribadisce che **respingerà qualunque candidato nella procedura d'investitura del presidente della Commissione che non sia stato nominato come "*Spitzenkandidat*"** nel periodo precedente alle elezioni del Parlamento europeo.

Si ricorda che le **prossime elezioni del Parlamento europeo** si svolgeranno il **23 -26 maggio 2019** e che il **mandato dell'attuale Commissione europea scade il 31 ottobre 2019.**

LA RIFORMA DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Il **6 dicembre 2017** la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di proposte** sul futuro dell'**Unione economica e monetaria (UEM)**, che mira a **migliorare la resilienza e l'integrazione dell'area euro**, affrontando non solo profili istituzionali e di *governance*, ma anche alcune criticità emerse con l'esplosione della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

L'Unione economica e monetaria dell'Europa oggi



L'**area euro** è attualmente formata da tutti i Paesi dell'UE **ad eccezione** di: Bulgaria, Croazia, Danimarca, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Svezia, Ungheria. Ad eccezione del Regno Unito e della Danimarca, **tutti gli Stati membri non appartenenti alla zona euro si sono giuridicamente impegnati ad aderire all'euro.**

Il pacchetto s'inserisce nel solco avviato nel 2015 con la "[Relazione dei cinque Presidenti](#)" e proseguito con il "[Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria](#)" del maggio 2017.

Oltre agli aspetti di semplificazione e razionalizzazione del quadro giuridico e istituzionale, da più parti è stato evidenziato che l'attuale assetto dell'UEM non ha consentito di **rispondere con tempestività ed efficacia alla più grave crisi economico-finanziaria** dal secondo dopoguerra. In

assenza di efficaci strumenti ordinari, l'UE ha dovuto, infatti, ricorrere a **misure eccezionali** quali il cosiddetto [Piano Juncker](#) e, soprattutto, il programma *Quantitative easing* della Banca centrale europea, che si sono rivelate utili, ma scontano i limiti della temporaneità e dell'eccezionalità dell'intervento.

Per ovviare a tali limiti, la Commissione europea, con il citato documento di riflessione di maggio 2017, aveva prospettato un **complesso organico di misure**, che in larga parte si possono riscontrare nella [tabella di marcia che costituisce](#) parte integrante del citato pacchetto di dicembre.

Occorre, tuttavia, rilevare che la tabella di marcia della Commissione europea prevede che **talune misure**, pur essenziali ai fini del rafforzamento dell'UEM, siano **rinviate a una fase successiva (2019-2025)** come l'**emissione comune di titoli di debito** equiparabili ai titoli del Tesoro degli Stati Uniti, la creazione di un **Tesoro della zona euro** e la **semplificazione** delle norme del **Patto di stabilità e crescita**.

Attualmente l'UEM è disciplinata da **norme di rango primario** (contenute nei Trattati) e **secondario**, alle quali, nel tempo, si sono aggiunti **accordi intergovernativi** (quali il Trattato cd. [Fiscal Compact](#) e il Trattato istitutivo del [Meccanismo europeo di stabilità](#), ESM) e misure - anche di natura non legislativa - intese a rafforzare i vincoli di finanza pubblica e introdurre una cornice comune per le politiche economiche degli Stati membri.

In tale contesto, il pacchetto in questione propone in particolare di:

- **istituire il Ministro europeo dell'economia e delle finanze;**
- **istituire un Fondo monetario europeo;**
- **incorporare il Trattato *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'UE;**
- **introdurre nuovi strumenti di bilancio per la zona euro** (sostegno alle riforme strutturali e stabilizzazione degli investimenti).

Istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze

Il **Ministro europeo dell'economia e delle finanze**, secondo la comunicazione della Commissione [COM\(2017\)823](#):

- **dovrebbe fungere da Vicepresidente della Commissione e da Presidente dell'Eurogruppo;**

- sarebbe **responsabile di fronte al Parlamento europeo**;
- manterrebbe **dialoghi regolari con i Parlamenti nazionali** (i Parlamenti nazionali potrebbero chiedere al Ministro di presentare il parere della Commissione sui rispettivi documenti programmatici di bilancio).

Per quanto concerne le **funzioni**, il Ministro dovrebbe:

- perseguire l'interesse generale dell'economia dell'UE e della zona euro e **rappresentarla a livello mondiale**;
- **rafforzare il coordinamento** delle politiche e **vigilare** sulle norme economiche, finanziarie e di bilancio;
- pronunciarsi sulla politica di bilancio appropriata per la zona euro a **sostegno della politica monetaria della Banca centrale europea**.
- **monitorare** l'uso degli **strumenti di bilancio** dell'UE e della zona euro, compresi quelli a sostegno delle riforme, della **stabilizzazione macroeconomica** e della convergenza (ad esempio, gli interventi della Banca europea per gli investimenti e dell'ESM).

*Nella scorsa legislatura, le Commissioni riunite V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'UE) della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno rilevato che all'istituzione della figura del Ministro europeo dell'economia e delle finanze **non è tuttavia associata la previsione dell'attribuzione al medesimo Ministro di un bilancio dell'area euro, la cui creazione, in base alla tabella di marcia della Commissione europea, è rinviata a una fase successiva (tra il 2019 e il 2025). Ne consegue che il Ministro potrebbe rivelarsi come uno strumento di mero rafforzamento dei controlli e delle regole che gli Stati membri sono tenuti a rispettare, rendendo ancora più stringenti i vincoli di finanza pubblica.***

Istituzione di un Fondo monetario europeo

Il **Fondo monetario europeo** (FME), in base alla proposta di regolamento presentata dalla Commissione [COM\(2018\)827](#), sarebbe **basato sulla struttura** ormai consolidata del [Meccanismo europeo di stabilità](#) (cd. Fondo "salva-Stati", ESM), ma ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE (attualmente **l'ESM è disciplinato da un apposito accordo intergovernativo**). Il FME:

- potrebbe costituire un **meccanismo di *backstop*** (garanzia) **comune** per il **Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie** e fungerebbe da prestatore di ultima istanza al fine di facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà. Nell'ambito dell'Unione bancaria, il meccanismo di *backstop* sarebbe **attivato** nel caso in cui, anche dopo aver imputato perdite agli azionisti e ai creditori delle banche, il **Fondo di risoluzione unico non disponga temporaneamente di risorse sufficienti per agevolare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà**. Gli Stati membri si sono accordati sulla creazione di un *backstop* per il Fondo di risoluzione unico nel 2013, ma il **meccanismo non è ancora operativo**;
- potrebbe concedere **assistenza finanziaria precauzionale agli Stati membri** del FME sotto forma di linea di credito condizionale, nonché assistenza finanziaria per la **ricapitalizzazione degli enti creditizi**;
- potrebbe adottare con **voto a maggioranza qualificata** (85%), anziché all'unanimità, le decisioni in materia di sostegno alla stabilità, esborsi e attivazione del sostegno;
- avrebbe al suo interno un esplicito **riferimento all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea nelle attività del futuro FME (di conseguenza, la concessione dell'assistenza finanziaria sarebbe condizionata al rispetto dei diritti tutelati nella Carta).

La proposta reca anche una disciplina puntuale per quanto riguarda i membri e la *governance*: il FME sarebbe dotato di un **consiglio dei governatori** e di un consiglio di amministrazione e di un direttore generale. Il presidente del consiglio dei governatori sarebbe il presidente dell'Eurogruppo (come già avviene per l'ESM).

Il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, in occasione delle comunicazioni alla Camera dei deputati del 27 giugno 2018, in vista del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018, ha affermato che “non vogliamo un Fondo monetario europeo che, lungi dall'operare con finalità perequative, finisca per costringere alcuni Paesi verso percorsi di ristrutturazione predefiniti con sostanziale esautorazione del potere di elaborare in autonomia politiche economiche efficaci. È per questo che siamo contrari a ogni rigidità nella riforma del Meccanismo europeo di stabilità: soprattutto perché nuovi vincoli al processo di ristrutturazione

del debito potrebbero contribuire proprio essi all'instabilità finanziaria, anziché prevenirla”.

*Si ricorda, inoltre, che, nella scorsa legislatura, le Commissioni riunite V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'UE) della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno invitato le Istituzioni europee a valutare l'opportunità di attribuire al FME la capacità di **collocare titoli anche sul mercato primario** e non solo a banche e istituzioni finanziarie, al fine di potenziarne le possibilità di raccolta di capitale, adottando le necessarie precauzioni a tutela dei risparmiatori.*

Incorporazione del Fiscal Compact nella cornice giuridica dell'UE

La Commissione europea con la proposta di direttiva [COM\(2018\)824](#) propone di **incorporare** le disposizioni del Trattato sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* (cd. [Fiscal Compact](#)) **nell'ordinamento giuridico dell'Unione**.

L'articolo 16 del *Fiscal Compact* prevede, infatti, che, al più tardi **entro cinque anni dalla data di entrata in vigore** del Trattato stesso (e dunque, entro il 1° gennaio 2018), sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, siano adottate le misure necessarie per **incorporarne il contenuto nella cornice giuridica dell'UE**.

Con il *Fiscal Compact*, di fatto, si sono confermate alcune regole di bilancio già introdotte nell'ordinamento dell'UE e si impegnavano gli Stati firmatari a recepire la **regola del pareggio strutturale di bilancio in disposizioni vincolanti** a un elevato livello di gerarchia delle fonti giuridiche (**preferibilmente a livello costituzionale**).

L'Italia si è conformata a tale impegno modificando il dettato dell'articolo 81 della Costituzione e la legislazione contabile.

*Nella scorsa legislatura, le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno espresso una **valutazione contraria** sulla proposta.*

Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro

La Commissione europea con la comunicazione [COM\(2017\)822](#) indica le **funzioni** specifiche che il bilancio UE dovrebbe svolgere: sostegno alle **riforme strutturali** degli Stati membri, attraverso uno **strumento per la realizzazione delle riforme e un'assistenza tecnica** su richiesta degli stessi Stati, compreso uno specifico **strumento di convergenza per i Paesi**

in procinto di adottare l'euro; una funzione di stabilizzazione per mantenere i **livelli di investimento** in caso di gravi *shock* **asimmetrici**.

Il 31 **maggio 2018**, nell'ambito delle proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027, la Commissione europea ha presentato:

- la proposta di regolamento [COM\(2018\)391](#) per l'istituzione del **Programma di sostegno alle riforme strutturali** degli Stati membri, che prevede uno stanziamento complessivo di **25 miliardi di euro** per il periodo **2021-2027**. Il Programma si compone di: uno **strumento per la realizzazione delle riforme**; uno **strumento di assistenza tecnica** su richiesta degli stessi Stati; uno **strumento di convergenza per i Paesi in procinto di adottare l'euro** (meccanismo detto "**convergence facility**"), con una dotazione di **2,16 miliardi** di euro;
- la proposta di regolamento [COM\(2018\)387](#) relativo all'istituzione della **Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** in caso di shock asimmetrici per il periodo **2021-2027**, che prevede la possibilità per l'Unione di contrarre prestiti sui mercati finanziari al fine di concedere crediti per un massimo di **30 miliardi di euro** a favore degli Stati membri della zona euro (o membri dell'Exchange Rate Mechanism, ERM II). La Commissione europea propone anche di creare un apposito **Fondo di stabilizzazione**, finanziato dagli Stati membri, per coprire i costi legati ai tassi di interesse dei prestiti concessi dall'Unione.

Per quanto riguarda i negoziati, in sede di Gruppo ad hoc sul QFP, il Governo ha criticato le ridotte dotazioni prospettate per entrambe le proposte. Per quanto riguarda il Programma di sostegno alle riforme, ha segnalato, in particolare, che potrebbe non essere ben focalizzato sull'obiettivo di sostenere la convergenza tra i Paesi soprattutto perché saranno stabiliti gli importi massimi per ciascuno Stato membro in base alla popolazione (anche se l'Italia sarebbe il terzo beneficiario con poco più del 13%, per un ammontare corrispondente a circa 1,5 miliardi di euro potenziali per ciascuna fase). Inoltre, l'incentivo potrebbe non rivelarsi così efficace come nelle previsioni considerato lo scarto temporale tra il momento dell'impegno e quello della corresponsione ex-post del contributo. Secondo l'Italia, la corresponsione di un anticipo al momento della sottoscrizione degli impegni potrebbe contribuire meglio ad affrontare i costi politici ed economici individuati come ostacolo per la realizzazione

delle riforme. Invece, per quanto riguarda il **Programma europeo di stabilizzazione degli investimenti**, ha segnalato, in particolare, che l'introduzione di una funzione di stabilizzazione come completamento dell'UEM è stata sempre sostenuta dall'Italia che ha portato avanti la propria **proposta di un rainy day fund collegato alla disoccupazione**, che garantirebbe maggiore efficacia in termini di risorse finanziarie disponibili per contrastare gli shock e in termini di tempestività nel contrastare l'impatto della congiuntura negativa sull'economia.

Tabella di marcia

La comunicazione sulle **Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia** ([COM\(2017\)821](#)), oltre a fornire un quadro sintetico delle misure incluse nel citato pacchetto di dicembre, traccia una **tabella di marcia** per l'approfondimento dell'UEM per il **biennio 2018-2019** e successivamente al **2019 fino al 2025**. In particolare, secondo la Commissione europea:

- **nel 2018**: dovrebbero essere adottati gli **atti per completare l'Unione bancaria**, compreso il **pacchetto sulla riduzione dei rischi nel settore bancario** del novembre 2016, presentato al fine di rafforzare la capacità delle banche dell'UE di resistere a eventuali *shock*, e la **proposta sul sistema europeo di assicurazione dei depositi**, considerato uno dei pilastri dell'Unione bancaria; andrebbe raggiunto l'accordo su un sostegno comune (c.d. *backstop*) per il Fondo di risoluzione unico, affinché sia operativo entro il 2019;

- **entro la metà del 2019**: andrebbero portate a termine tutte le **iniziative legislative pendenti** relative all'**Unione dei mercati dei capitali**, (revisione delle autorità europee di vigilanza, modifiche del regolamento relativo all'infrastruttura dei mercati europei e prodotto pensionistico paneuropeo); dovrebbero essere **adottate le proposte sulla creazione del Fondo monetario europeo**, sull'**integrazione del Fiscal Compact** nel diritto dell'UE e sull'**istituzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale**; dovrebbe essere raggiunta **un'intesa comune** sul ruolo del **Ministro europeo dell'economia e delle finanze**; andrebbero **adottate**, nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale, le **proposte per il Programma di sostegno alle riforme strutturali**, compreso lo strumento di convergenza specifico per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro, e per la **Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti**;

- per il **post-2019**: la Commissione europea cita le ulteriori misure da adottare a livello di **Unione finanziaria** (attuazione continua delle iniziative connesse all'Unione dei mercati dei capitali, progressi verso l'emissione di un'attività sicura europea, modifiche del trattamento normativo delle esposizioni sovrane), di **Unione economica e di bilancio** (attuazione del nuovo quadro finanziario pluriennale, Funzione europea di stabilizzazione pienamente funzionale, semplificazione delle norme del Patto di stabilità e crescita) e di **responsabilità democratica e governance** (funzione a tutti gli effetti del Ministro europeo dell'economia e delle finanze, piena operatività del Fondo monetario europeo e creazione di un Tesoro della zona euro).

Tabella di marcia per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa

Nel 2018	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
UNIONE BANCARIA E DEI MERCATI DEI CAPITALI ✓ Adozione di tutte le proposte rimanenti sull'Unione bancaria, fra cui le proposte relative alla riduzione del rischio, al sistema europeo di assicurazione dei depositi e a un sostegno comune (backstop) per il Fondo di risoluzione unico ✓ Proposta della Commissione relativa a un quadro favorevole per i titoli europei garantiti da obbligazioni sovrane per la zona euro, in seguito ai lavori del Comitato europeo per il rischio sistemico	QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE ✓ Adozione della proposta volta a potenziare il programma di sostegno alle riforme strutturali ✓ Adozione delle modifiche mirate del regolamento sulle disposizioni comuni ✓ Proposte della Commissione per il quadro finanziario pluriennale post-2020
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
FONDO MONETARIO EUROPEO DELL'UE ✓ Discussione sulla proposta legislativa MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE ✓ Discussione a livello politico RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO ✓ Discussione sulla proposta legislativa	INTEGRAZIONE DEL PATTO DI BILANCIO NEL DIRITTO DELL'UE ✓ Discussione sulla proposta legislativa DIALOGO TRA LE ISTITUZIONI DELL'UE ✓ Formalizzazione delle prassi tra il Parlamento europeo e la Commissione
Entro la metà del 2019	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
UNIONE BANCARIA E DEI MERCATI DEI CAPITALI ✓ Piena operatività del sostegno (backstop) per il Fondo di risoluzione unico ✓ Attuazione del sistema europeo di assicurazione dei depositi ✓ Finalizzazione di tutte le iniziative legislative pendenti per l'Unione dei mercati dei capitali	QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE ✓ Adozione delle proposte post-2020 per il sostegno alle riforme strutturali ✓ Adozione della proposta post-2020 su uno strumento di convergenza specifico per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro ✓ Adozione della proposta post-2020 relativa a una funzione di stabilizzazione
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
FONDO MONETARIO EUROPEO ✓ Adozione della proposta legislativa MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE ✓ Intesa comune	RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO ✓ Adozione della proposta legislativa INTEGRAZIONE DEL PATTO DI BILANCIO NEL DIRITTO DELL'UE ✓ Adozione della proposta legislativa
Ulteriori tappe possibili: fine 2019-2025*	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
✓ Attuazione continua delle iniziative connesse all'Unione dei mercati dei capitali ✓ Progressi verso l'emissione di un'attività sicura europea ✓ Modifiche del trattamento normativo delle esposizioni sovrane	✓ Attuazione del nuovo quadro finanziario pluriennale ✓ Funzione di stabilizzazione pienamente funzionale ✓ Semplificazione delle norme del patto di stabilità e crescita
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
✓ Funzione a tutti gli effetti del ministro europeo dell'Economia e delle finanze come presidente e vicepresidente della Commissione	✓ Fondo monetario europeo pienamente operativo ✓ Creazione di un Tesoro della zona euro

L'Euro Summit del 29 giugno 2018

A margine del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno si è tenuta una riunione dell'**Euro Summit** nel suo formato esteso ai 27 Stati membri dell'UE, il quale ha **convenuto** quanto segue:

1. l'accordo raggiunto dal Consiglio sul pacchetto sulla condivisione dei rischi nel settore bancario dovrebbe consentire ai colegislatori di approvarlo entro la fine dell'anno. In particolare, mantenendo ferma la tabella di marcia del 2016, si auspica l'avvio delle negoziazioni politiche sul sistema europeo di assicurazione dei depositi;

2. **l'ESM fornirà il *backstop* comune al Fondo di risoluzione unico** e sarà **rafforzato** sulla base degli elementi contenuti nella [lettera](#) del presidente dell'Eurogruppo. Entro dicembre 2018 l'Eurogruppo stabilirà i termini per il sostegno comune e concorderà le condizioni per l'ulteriore sviluppo dell'ESM.

Il prossimo Euro Summit su queste materie si terrà nel **dicembre 2018**.

In merito alle funzioni che dovrebbe avere l'ESM riformato, si cita, dunque, la **lettera del 25 giugno 2018 del presidente dell'Eurogruppo, Mário Centeno**, che riprendeva a sua volta alcuni elementi contenuti nella **dichiarazione congiunta franco-tedesca di Meseberg del 19 giugno 2018** (*v. scheda relativa al dibattito sul futuro dell'Europa*). La lettera afferma, tra l'altro, che la **condizionalità** deve rimanere un **principio di base** del nuovo ESM e di tutti i suoi strumenti, anche per quanto riguarda gli strumenti precauzionali, e che i criteri di eleggibilità *ex-ante* dovrebbero essere resi più efficaci, anche per valutare la buona *performance* economica e finanziaria dello Stato membro. Inoltre, l'ESM potrebbe assumere un ruolo più forte nella valutazione e nel monitoraggio dei programmi di aiuto in favore degli Stati membri, in stretta cooperazione con la Commissione europea e in collegamento con la BCE e avere anche la capacità di valutare la situazione economica complessiva degli Stati senza sovrapporsi al ruolo della Commissione europea.

Nella citata **dichiarazione congiunta franco-tedesca di Meseberg**, il presidente Macron e la cancelliera Merkel hanno, tra l'altro, riaffermato il ruolo chiave del principio di condizionalità alla base degli strumenti di intervento dell'ESM, ricordando in particolare che la decisione di intervento si fonda su un'analisi della sostenibilità del debito del Paese interessato, e auspicato l'avvio di una riflessione sull'opportunità di introdurre delle clausole che favoriscano una ristrutturazione concordata del debito pubblico, anche al fine di rendere più efficaci le linee di intervento precauzionali finalizzate ad assicurare la stabilizzazione delle condizioni di mercato in caso di rischio dovuto alla mancanza di liquidità.

Documento “Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa”

Il **25 settembre 2018** presso le **Commissioni riunite XIV Camera** (Politiche dell'Unione europea) e **14a Senato** (Politiche dell'Unione europea) si è svolta l'**audizione** del **Ministro per gli affari Europei**, Paolo Savona, sulle prospettive di riforma dell'Unione europea, nell'ambito della quale il Ministro ha depositato il **documento** intitolato "**Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa**", che lo stesso Ministro, il 12 settembre 2018 ha comunicato di aver inoltrato al Presidente della Commissione europea.

Il documento analizza in particolare **tre argomenti**:

1. **l'architettura istituzionale della politica monetaria** (tra l'altro avanzando la proposta di affidare alla **BCE compiti pieni sul cambio**, nonché **funzioni di prestatrice di ultima istanza**);
2. **l'architettura istituzionale della politica fiscale** e la conformazione da questa assunta;
3. **le regole della competizione** anche in relazione agli **aiuti di Stato**.

Secondo il documento, il riferimento a una *politeia* invece della consueta *governance* è dovuto al fatto che la prima esprime una **politica per il raggiungimento del bene comune**, mentre la seconda, mutuata dalle discipline di *management*, indica le regole di gestione delle risorse.

La **conclusione** del documento è che il **Governo italiano** assumerà tutte le iniziative utili per dare vita a un **Gruppo di lavoro ad alto livello**, composto dai rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione europea, che esamini la **rispondenza dell'architettura istituzionale europea vigente e della politica economica con gli obiettivi di crescita nella stabilità e di piena occupazione** esplicitamente previsti nei Trattati. Il Gruppo di lavoro ha lo scopo di sottoporre al **Consiglio europeo, prima delle prossime elezioni europee, suggerimenti** utili a perseguire il bene comune, la *politeia* che manca al futuro dell'Unione e alla coesione tra gli Stati membri.

LA BREXIT

Introduzione

A seguito del referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE, tenutosi il 23 giugno 2016, il Governo del Regno Unito ha proceduto alla notifica formale del processo di recesso dall'UE il 29 marzo 2017.

Ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), **il processo di uscita del Regno Unito dall'UE si dovrebbe concludere entro due anni, quindi il 29 marzo 2019**, a meno che il Consiglio europeo non decida all'unanimità di prorogare tale termine.

Il Consiglio europeo straordinario a 27, del 29 aprile 2017, ha adottato gli orientamenti per il negoziato sulla Brexit, prevedendo un approccio distinto in due fasi:

- la prima, volta a fornire la massima chiarezza e certezza giuridica ai cittadini, alle imprese e ai partner internazionali sugli effetti del recesso del Regno Unito, e a definire le **modalità di recesso** per quanto riguarda i diritti e le obbligazioni che derivano da impegni assunti in quanto Stato membro dell'Unione (i negoziati relativi a tale fase dovranno poi essere concretizzati in un accordo di recesso);
- la seconda, dedicata alla ricerca di **un'intesa complessiva sul quadro delle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito** (che dovrebbe essere sancita tramite una dichiarazione politica, rinviando la definizione di un vero e proprio accordo sulle future relazioni, da concludersi nell'ambito del periodo transitorio).

I negoziati da giugno 2017 a maggio 2018

La prima fase dei negoziati - condotti, per conto dell'UE, da una *task force* della Commissione europea guidata da Michel Barnier) ha avuto inizio a giugno 2017 e si è conclusa nel mese di dicembre, quando il Consiglio europeo ha raggiunto un **accordo di massima** sulle questioni prioritarie relative al recesso del Regno Unito.

L'accordo prevede:

- quanto ai **diritti dei cittadini**, la possibilità per i cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito e per quelli del Regno Unito residenti nell'UE di continuare a esercitare i diritti attualmente garantiti dalle normative europee, sulla base dei principi di parità di trattamento e

di non discriminazione (tramite l'incorporazione sostanziale nel diritto britannico delle disposizioni relative alla protezione dei diritti dei cittadini dell'Unione, ivi inclusa la relativa giurisprudenza della Corte di Giustizia);

- quanto alle **questioni finanziarie**, l'impegno da parte del Regno Unito a onorare tutti gli obblighi dovuti per la sua partecipazione all'UE, e in particolare tutti gli obblighi finanziari fino al 2020, data di scadenza dell'attuale Quadro finanziario pluriennale;
- quanto alle questioni relative al **confine tra Irlanda e Irlanda del Nord**, l'impegno da ambo le parti di tutelare gli accordi del Venerdì Santo (o accordi di Belfast) del 1998. Spetterà al Regno Unito presentare soluzioni per regolamentare il confine senza che si crei una vera e propria frontiera fisica con relativi controlli, e - in mancanza di un accordo tra le parti - impegnarsi a mantenere il pieno allineamento regolamentare con le disposizioni dell'UE relative al mercato interno e all'Unione doganale.

La **seconda fase dei negoziati** è stata avviata il 6 febbraio 2018, e il successivo 19 marzo i capi negoziatori Barnier e Davis hanno annunciato di aver raggiunto un'**intesa parziale** su un [progetto di accordo di recesso](#) del Regno Unito dall'UE, nella quale vengono previsti:

- un **periodo transitorio** dal 30 marzo 2019 al 31 dicembre 2020 nel corso del quale il Regno Unito cesserà di partecipare al processo decisionale dell'UE, essendo divenuto uno Stato terzo, ma conserverà pieno accesso al mercato unico. Nel corso di tale periodo il Regno Unito potrà negoziare accordi commerciali con paesi terzi, che potranno entrare in vigore prima della conclusione del periodo transitorio solo previa autorizzazione dell'UE;
- la **garanzia**, anche per i cittadini dell'UE che si registreranno nel Regno Unito nel corso del periodo di transizione, degli stessi diritti garantiti ai cittadini dell'UE già residenti nel Regno Unito;
- l'**impegno** del Regno Unito a onorare la liquidazione finanziaria sulla base dell'accordo raggiunto a dicembre 2017.

Il progetto di accordo non contiene ancora una soluzione su alcune questioni di importanza primaria, e in particolare sulle modalità per evitare un confine fisico tra Irlanda e Irlanda del Nord. La convergenza tra le parti

raggiunta a dicembre 2017, e che prevedeva - in assenza di soluzioni concordate - una **clausola di salvaguardia** (cd. *Backstop*) sull'allineamento regolamentare di Irlanda e Irlanda del Nord con le disposizioni europee relative al mercato interno, **è stata tra l'altro contestata dal Primo ministro britannico May**, la quale ha controproposto che la questione del confine irlandese sia regolata facendo riferimento alla proposta contenuta nel Libro bianco sulle future relazioni tra Regno Unito e UE (v. *infra*).

Anche a seguito dell'annuncio dei due capi negoziatori, il **Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2018** ha adottato degli [orientamenti](#) per quanto riguarda il negoziato sul quadro delle relazioni future tra UE e Regno Unito, dai quali emergono i seguenti elementi:

- l'UE intende stabilire con il Regno Unito **una cooperazione più stretta possibile**, che includa la cooperazione economica e commerciale ma anche la lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale e la politica di sicurezza, di difesa ed estera;
- **le quattro libertà del mercato unico restano indivisibili** e non sarà possibile negoziare un accordo basato sui singoli settori (il cd. *Cherry-picking*);
- considerato che il Regno Unito non intende partecipare al mercato unico o all'Unione doganale, sarà necessario negoziare un **accordo di libero scambio** che comprenda il commercio di beni in tutti i settori e senza tariffe o restrizioni quantitative, il commercio di servizi, l'accesso ai rispettivi mercati per quanto concerne appalti, investimenti e protezione della proprietà intellettuale, comprese le denominazioni di origine, e l'accesso reciproco alle acque e alle risorse della pesca;
- il futuro partenariato dovrebbe inoltre comprendere disposizioni - tra l'altro - sulla circolazione delle persone fisiche, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e sul riconoscimento delle qualifiche professionali; mantenere la connettività tra UE e Regno Unito; prevedere condizioni per la partecipazione del Regno Unito ai programmi dell'UE, per esempio nei settori dell'istruzione e della ricerca; prevedere una governance delle relazioni tra UE e Regno Unito in materia di vigilanza, risoluzione delle controversie, sanzioni e meccanismi di ritorsione incrociata.

La posizione del Consiglio europeo rispecchia in larga parte anche i contenuti della [risoluzione](#) **sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito approvata dal Parlamento europeo il 14 marzo 2018**. La risoluzione:

- ribadisce che l'adesione del Regno Unito al mercato interno e all'Unione doganale sarebbe la soluzione migliore nonché l'unica in grado di garantire la prosecuzione di scambi commerciali senza attriti;
- ricorda che il **Parlamento europeo approverà il quadro per le future relazioni tra l'UE e il Regno Unito** solo se tale quadro **rispetterà i seguenti principi**:
 - **impossibilità** per un Paese terzo di godere degli **stessi diritti e degli stessi vantaggi** di uno Stato membro dell'Unione europea o di un membro dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) o dello Spazio economico europeo (SEE);
 - tutela dell'**integrità e del corretto funzionamento del mercato interno, dell'Unione doganale e delle quattro libertà**;
 - **salvaguardia dell'ordinamento giuridico** dell'UE e del **ruolo della Corte di giustizia** dell'Unione europea;
 - rispetto dei **principi democratici, dei diritti umani e delle libertà fondamentali**;
 - **parità di condizioni**, in particolare per quanto concerne il costante rispetto, da parte del Regno Unito, delle norme discendenti dagli obblighi internazionali, nonché dalla legislazione e dalle politiche dell'Unione in settori quali la **concorrenza equa**, inclusi gli **aiuti di Stato**, i **diritti sociali** e dei **lavoratori**, e in particolare livelli equivalenti di **protezione sociale** e salvaguardie contro il **dumping sociale**, **l'ambiente**, i **cambiamenti climatici**, la **protezione dei consumatori**, la **salute pubblica**, le misure sanitarie e fitosanitarie, la salute e il benessere degli animali, la fiscalità, prevedendo altresì un chiaro meccanismo di **contrasto all'evasione fiscale**, all'elusione fiscale e al riciclaggio, la **protezione dei dati** e la tutela della vita privata;
 - **salvaguardia degli accordi** dell'UE con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali;
 - salvaguardia della **stabilità finanziaria dell'UE** e rispetto del suo regime e delle sue norme di regolamentazione e di vigilanza, nonché loro applicazione;
 - giusto equilibrio tra diritti e obblighi inclusi, ove opportuno, contributi finanziari commisurati;

- ribadisce che una delle questioni chiave per il consenso del Parlamento sarà il trattamento di tutte le questioni in sospenso relative ai **diritti dei cittadini**, insieme alla garanzia che la Brexit non abbia ripercussioni sui diritti dei cittadini dell'UE che risiedono legalmente nel Regno Unito né su quelli dei cittadini del Regno Unito che risiedono legalmente nell'UE a 27;
- insiste affinché, durante il **periodo transitorio**, ogni **cittadino dell'UE che arriva nel Regno Unito goda dei medesimi diritti di coloro che sono arrivati prima** dell'inizio del periodo stesso.

Il Consiglio europeo (articolo 50) del 29 giugno 2018

Il 29 giugno scorso, il [Consiglio europeo \(articolo 50\)](#), dopo essere stato aggiornato dal negoziatore dell'Unione sullo stato dei lavori in vista dell'accordo di recesso del Regno Unito, ha accolto con favore gli ulteriori progressi conseguiti su alcune parti del testo giuridico dell'accordo di recesso, rilevando tuttavia con preoccupazione "**che non si siano ancora registrati progressi sostanziali in merito all'accordo su una soluzione "di salvaguardia" (*backstop*) per l'Irlanda/Irlanda del Nord.**" Nel ricordare gli impegni assunti dal Regno Unito al riguardo nel dicembre 2017 e nel marzo 2018, ha sottolineato come i negoziati potranno progredire "solo a condizione che tutti gli impegni assunti finora siano pienamente rispettati." Ha altresì rilevato come occorra "accelerare i lavori volti a preparare una dichiarazione politica sul quadro delle relazioni future", e ha sottolineato come, a tal fine, siano necessarie "una maggiore chiarezza e proposte realistiche e percorribili da parte del Regno Unito in merito alla sua posizione".

Il Consiglio europeo ha infine rinnovato "**l'invito rivolto agli Stati membri, alle istituzioni dell'Unione e a tutte le parti interessate a intensificare i lavori per prepararsi a tutti i livelli e a tutti gli esiti possibili.**"

Il primo *follow-up* del Consiglio europeo

Nella riunione di *follow-up* del Consiglio europeo, svoltasi il 5 luglio 2018, il Gruppo *ad hoc* art. 50 ha fornito un aggiornamento sullo stato del negoziato con il Regno Unito, segnalando come non vi sia stato

praticamente alcuno sviluppo dopo la pubblicazione, lo scorso 20 giugno, della **Dichiarazione Congiunta** con la quale le parti hanno formalizzato il raggiungimento di un'intesa su ulteriori nove articoli dell'Accordo di recesso, nonché indicato i temi su cui manca ancora un'intesa.

La controparte britannica ha declinato l'invito dei negoziatori UE a tenere una nuova sessione negoziale sia nella prima che nella seconda settimana di luglio (anche in attesa della pubblicazione, da parte del Governo inglese, del Libro bianco sulle relazioni future tra Regno Unito e Unione europea), per cui il nuovo round è stato inizialmente fissato per la settimana del 16 luglio 2018 (e si è svolto poi tra il 24 e il 26 del mese), con all'ordine del giorno tutti i temi rimasti aperti nell'Accordo di recesso con l'eccezione delle **indicazioni geografiche**, sulle quali i britannici hanno indicato di non essere ancora pronti a una discussione strutturata.

La possibilità di addivenire a un'intesa completa è stata peraltro segnalata come molto remota, dato il permanere di distanze significative non solo sulla questione irlandese, ma anche sulla "governance" dell'accordo di recesso e sulla protezione dei dati.

La Task Force della Commissione ha voluto nuovamente spiegare le ragioni per le quali la cosiddetta "**backstop solution**" per l'Irlanda (mantenimento dell'Irlanda del Nord nel territorio doganale UE e allineamento regolamentare con l'UE per quanto riguarda le merci, al fine di evitare controlli alla frontiera tra le due Irlande) non può essere estesa all'intero Regno Unito.

In sintesi, estendere il "**backstop**" a tutto il Regno Unito vorrebbe dire **consentire una partecipazione selettiva (solo per le merci) al mercato interno dell'Unione**. Tale ipotesi presenta almeno due criticità difficilmente sormontabili:

- a) va contro i principi sanciti negli Orientamenti del Consiglio Europeo art. 50;
- b) non sarebbe nell'interesse economico dell'Unione.

Sul primo punto, l'UE ha chiarito fin dall'avvio del confronto con la controparte che l'integrità del mercato interno e l'indissolubilità delle "quattro libertà" costituisce un principio non negoziabile, sia perché il mercato interno rappresenta il vero valore aggiunto derivante dalla *membership* europea, almeno in termini economici, sia perché lo stesso mercato interno è tale proprio in quanto consente la libera circolazione di tutti i fattori della produzione, e prevede un quadro unico normativo e di

soluzione delle controversie. Qualunque partecipazione selettiva rischierebbe pertanto di condurre a una violazione del principio della parità di condizioni tra operatori, e di conferire un vantaggio competitivo sleale ai prodotti britannici. Solo una partecipazione del Regno Unito allo Spazio Economico Europeo (che, oltre a coprire tutte le "quattro libertà", prevede specifiche garanzie sulla parità di condizioni in linea con quelle dell'UE) potrebbe assicurare la libera circolazione delle merci britanniche nel territorio dell'Unione.

Il Libro bianco del Governo del Regno unito

Il 12 luglio 2018, il Governo britannico ha presentato, come più volte annunciato, il suo [Libro bianco](#) sulle relazioni future tra il Regno Unito e l'Unione europea, che presenta alcune significative novità rispetto alle posizioni espresse finora nel corso dei negoziati.

In estrema sintesi, e limitandosi agli aspetti di più specifico rilievo, il Libro bianco:

- propone un'**area di libero scambio per i prodotti agricoli e alimentari**, che renderebbe non necessari i controlli alla frontiera tra Irlanda e Irlanda del Nord, superando così il "*backstop*" nel senso di prevederne di fatto l'estensione a tutto il Regno Unito. Tale area non si estenderebbe peraltro ai settori del digitale e dei servizi, per i quali la Gran Bretagna manterrebbe un'ampia libertà di regolamentazione, seppure all'interno di rapporti commerciali particolarmente stretti con l'Unione;
- abbandona l'idea di un mutuo riconoscimento dei **servizi finanziari**, che pure era sembrata un punto già concordato in sede negoziale, ed esprime la volontà di addivenire a un regime perfezionato di equivalenza, basato sul "principio dell'autonomia di ciascuna parte sulle decisioni che riguardano l'accesso al proprio mercato";
- prevede un "**trattato di armonizzazione**" dei sistemi doganali, sotto forma di "Facilitated Customs Arrangement" (FCA), in base al quale le controparti si impegneranno a riscuotere le tariffe europee per i beni destinati al mercato interno dell'Unione, e quelle britanniche per i beni destinati al mercato del Regno Unito;

- in tema di **libera circolazione delle persone**, fatte salve le piene garanzie già concordate in sede negoziale per i cittadini dell'Unione che vivono nel Regno Unito e per quelli britannici che risiedono negli Stati membri, il governo inglese si riserva di stabilire nuove politiche migratorie, sospendendo così di fatto - seppur con specifiche facilitazioni per i turisti e per i soggetti che hanno un'attività commerciale temporanea, i quali potranno viaggiare liberamente senza visto - una delle quattro libertà sulle quali si fonda il mercato interno;
- nel ribadire che, dopo il recesso, terminerà immediatamente la giurisdizione diretta della Corte di giustizia sulla Gran Bretagna, **riconosce tuttavia la stessa Corte come autorità di ultima istanza in caso di controversie interpretative sul diritto dell'Unione**;
- conferma la propria volontà di addivenire a un **partenariato rafforzato in tema di sicurezza**, che includa tra l'altro il mantenimento di una *membership* nelle agenzie di cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché una piena condivisione dei dati di intelligence per la pubblica sicurezza;
- ipotizza l'istituzione di una commissione congiunta per risolvere le eventuali controversie sull'applicazione del cd. **Common Rule Book**, vale a dire l'insieme delle norme con le quali sono stati armonizzati vari settori strategici, dai prodotti chimici alle emissioni, dall'industria farmaceutica alla sicurezza alimentare.

La reazione al Libro bianco: il Coreper art. 50 del 18 luglio 2018

Il Coreper art. 50 del 18 luglio 2018 è stato interamente dedicato alla preparazione del successivo Consiglio Affari Generali art. 50 del 20 luglio 2018. La Vice Capo negoziatore Weyand ha fornito tanto una lettura politica dell'attuale situazione del negoziato, quanto una valutazione del Libro bianco da parte della Task Force.

Weyand ha ricordato la scelta del negoziatore Barnier di reagire al Libro bianco in modo prudente, sottolineando come tale decisione sia stata dettata da due esigenze:

- la prima di ordine strategico, ovvero la necessità di favorire l'emergere di uno "spazio politico" per trovare un terreno comune di intesa tra i due negoziatori, che consenta di concordare la Dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni;

- la seconda di ordine tattico, ovvero, data la volatilità della situazione politica interna britannica, impedire che reazioni forti e "sopra le righe" possano essere strumentalizzate per attribuire all'UE la responsabilità delle difficoltà politiche in cui si trova la Primo Ministro May.

In tale contesto, Weyand ha ricordato come gli **emendamenti ai disegni di legge governativi recentemente approvati alla Camera dei Comuni** su proposta dell'ERG - la corrente pro-Brexit meno aperta a compromessi con l'Unione - rischiano di ridurre in modo forse irreversibile gli spazi di manovra della Premier May. Ciò vale in particolare per i due emendamenti che impongono rispettivamente di considerare l'Irlanda del Nord parte del territorio doganale britannico (il che renderebbe di fatto la proposta di "backstop" presentata dall'Unione illegale nel Regno Unito), e di creare un regime dell'IVA per il Regno Unito separato da quello dell'Unione.

In assenza di una maggioranza parlamentare che possa invertire l'esito del referendum o imporre uno dei due modelli di Brexit - il modello "duro" o quello "collaborativo" -, i rischi che si possa produrre un recesso senza accordo di recesso sono probabilmente aumentati, e anche per questo la Commissione ha pubblicato la sua attesa Comunicazione sulla preparazione al recesso del Regno Unito (*v. infra*), nella quale, tra l'altro, si invitano gli Stati Membri a intensificare i preparativi per tutti i possibili scenari.

Sui contenuti del Libro bianco, la valutazione è cautamente positiva per alcuni aspetti. In primo luogo si guarda con favore al tono del documento, improntato a un maggior realismo rispetto a precedenti dichiarazioni della Primo Ministro May: si riconosce infatti che l'uscita dall'unione doganale e dal mercato interno comporterà costi e frizioni per il Regno Unito nelle sue relazioni con l'Unione.

Altrettanto positiva - in senso generale - è la previsione di un'area di libero scambio per le merci, anche se in realtà, per come è congegnata, tale area coincide sostanzialmente con un mercato interno ma limitato alle sole merci. **Nei contatti diretti, i negozianti britannici hanno del resto ammesso chiaramente che il loro obiettivo è rompere l'indissolubilità delle "quattro libertà".**

La Task Force valuta positivamente anche il riconoscimento, seppure indiretto, del ruolo della Corte di Giustizia quale unico interprete del diritto dell'Unione.

Positiva, infine, viene considerata la chiara convergenza sulle questioni della sicurezza esterna ed interna. Più specificamente, nel campo della sicurezza interna, l'accettazione da parte britannica di un ruolo per la Corte di giustizia e l'indicazione di voler restare assoggettati alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo costituiscono una base solida per discutere **l'estensione al Regno Unito di specifici strumenti di cooperazione** (ad esempio il sistema di condivisione delle banche dati nazionali di DNA, targhe e impronte digitali, e il PNR - Passenger Name Record).

Le criticità del Libro bianco sono invece principalmente legate alla parte del partenariato economico. In primo luogo, desta forti perplessità la previsione di un "sistema doganale agevolato" attraverso il quale, a giudizio della Task Force, **i britannici punterebbero a godere dei benefici di un'unione doganale con l'UE senza però essere assoggettati ai relativi obblighi, primo fra tutti una politica commerciale non autonoma.** Accettare un sistema in cui il Regno Unito fungerebbe da "agente doganale" per l'Unione ma restando fuori dal sistema di supervisione ed esecuzione condiviso dagli Stati membri presenterebbe inevitabili e chiari rischi di frodi e danni agli interessi finanziari dell'UE.

La proposta di un sistema doganale agevolato viene inoltre presentata come un modo alternativo per risolvere il problema irlandese, rispetto al "backstop" proposto a fine febbraio dall'Unione. Anche a seguito degli emendamenti approvati dalla House of Commons, la posizione britannica consisterà nel chiedere che la parte doganale del "backstop" sia applicabile all'intero territorio del Regno Unito, e non solo all'Irlanda del Nord: una richiesta del tutto incompatibile con gli impegni accettati lo scorso dicembre nel Rapporto Congiunto sullo stato dei negoziati, e confermati dalla Primo Ministro May nella sua lettera al Presidente Tusk alla vigilia del Consiglio Europeo dello scorso marzo.

La parte britannica sembra ora riconoscere, a seguito dei citati emendamenti, che non è più possibile definire il "backstop" nell'Accordo di recesso. **Si punterebbe invece a inserire un concetto generico di "backstop" nell'Accordo, per poi definirne i dettagli operativi durante il periodo transitorio.**

Il Capo negoziatore Barnier appare peraltro convinto che, una volta risolta la questione irlandese, gli altri pezzi del "puzzle" dell'Accordo di recesso troveranno la giusta collocazione. Tuttavia, oltre agli aspetti

doganali, vanno chiariti anche gli aspetti regolatori: secondo il Libro bianco, infatti, l'allineamento regolatorio dovrebbe essere totale solo per i prodotti agroalimentari, ma non per le merci industriali.

Il Consiglio affari generali (art. 50) del 20 luglio 2018 e la sessione negoziale del 24-26 luglio 2018

La posizione dell'Unione è stata confermata nel corso della riunione del [Consiglio affari generali \(art. 50\)](#) dello scorso 20 luglio 2018.

In quella sede, il capo negoziatore ha informato i ministri riguardo al punto in cui si trovano i negoziati per quanto riguarda:

- i lavori per mettere a punto l'**accordo di recesso**, compresa la soluzione "di salvaguardia" (backstop) per la frontiera tra **l'Irlanda e l'Irlanda del Nord**
- le discussioni sulle **future relazioni UE-UK**.

Il ministro austriaco Gernot Blümel della Presidenza di turno del Consiglio UE ha affermato che vi sarà un accordo di recesso soltanto se il testo giuridico includerà un accordo su tutte le questioni. Ciò include la soluzione di salvaguardia per l'Irlanda del Nord.

Riguardo alle **relazioni future**, il Consiglio ha discusso di come il Libro bianco del 12 luglio 2018 possa contribuire alle discussioni. Alla luce dei principi esposti dal Consiglio europeo, il negoziatore si è impegnato a cercare punti di convergenza tra le posizioni dell'UE e del Regno Unito per quanto riguarda il quadro delle relazioni future. L'obiettivo è concordare una dichiarazione politica comune che accompagnerà l'accordo di recesso e a cui si farà in esso riferimento.

Il capo negoziatore ha inoltre presentato ai ministri la recente comunicazione della Commissione sulla **preparazione al recesso**. I ministri hanno ribadito che i lavori per prepararsi devono essere intensificati a tutti i livelli affinché l'UE a 27 sia pronta ad ogni possibile esito.

La prima sessione di negoziati successiva alla pubblicazione del Libro bianco si è tenuta a Bruxelles tra il 24 e il 26 luglio 2018. A conclusione dei lavori, il negoziatore Barnier, in [conferenza stampa](#), ha sottolineato i significativi passi avanti del Governo britannico per quanto attiene, tra l'altro, al ruolo della Corte di giustizia e alla cooperazione in materia di

sicurezza interna ed esterna e di scambio di dati. **Ha però sottolineato il persistere di un serio problema per quanto concerne il backstop irlandese e le proposte in materia doganale, ribadendo come l'UE non sia disposta in nessun caso a delegare "l'applicazione delle proprie politiche e regole doganali, la raccolta dell'IVA e delle accise a un Paese non membro che non sarebbe sottoposto al nostro controllo.** Ogni accordo, e noi abbiamo sempre detto di essere pronti ad un'unione doganale, deve rispettare questo elemento."

Ribadendo a più riprese che l'unione doganale è nelle prospettive dell'UE, **Barnier ha quindi ventilato la possibilità di lavorare a un'intesa che riguardi "tutto il Regno Unito.** Su questo non abbiamo obiezioni di principio, ma ripeto, non deve mettere a rischio le nostre politiche doganali."

La comunicazione della Commissione sulla preparazione al recesso

Il permanere di elementi di contrasto tra le parti - anche se Barnier ha ribadito che l'accordo di recesso si può considerare finalizzato all'80% - e i forti contrasti politici sul lato britannico hanno reso tanto più necessario accelerare i lavori di preparazione alla Brexit, tenendo conto della concreta possibilità che il Regno Unito lasci l'UE senza un accordo di recesso. In tal senso la comunicazione della Commissione europea "Prepararsi al recesso del Regno Unito dall'Unione europea il 30 marzo 2019" ([COM \(2018\) 556](#)), presentata lo scorso 19 luglio 2018 - a una settimana, quindi, dalla pubblicazione del Libro bianco - fornisce un quadro utile ed esauriente degli scenari che potrebbero aprirsi tanto in caso di accordo, quanto in sua assenza.

La Commissione sottolinea in primo luogo come, nonostante i progressi evidenziati nelle dichiarazioni comuni del 19 marzo e del 19 giugno 2018, restino aperte questioni importanti, "tra cui la continuità della tutela, nel Regno Unito, delle varie indicazioni geografiche tutelate durante il periodo di appartenenza all'Unione e le norme sulla protezione dei dati personali trasmessi al Regno Unito durante il periodo di appartenenza all'Unione. Aperte restano anche le questioni attinenti alla cooperazione giudiziaria e di polizia in corso in materia penale, così come sono ancora insoluti gli aspetti relativi alla governance dell'accordo di recesso, compreso il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Non si registrano infine progressi riguardo a un meccanismo di ultima istanza che, quale che sia l'esito dei

negoziati sulle relazioni future, scongiuri l'innalzamento di una frontiera fisica nell'isola di Irlanda."

Dopo aver ricordato che, parallelamente al progetto di accordo di recesso, l'UE e il Regno Unito hanno iniziato a discutere il contenuto di una dichiarazione politica che consenta di "delineare un'intesa generale sul quadro delle loro relazioni future", e che stando alle previsioni attuali dovrebbero "convenire sul testo dell'accordo di recesso nel corso del mese di ottobre 2018, corredandolo della dichiarazione politica", così da lasciare tempo sufficiente per la procedura di conclusione in sede di Consiglio (previa approvazione del Parlamento europeo) e per la procedura di ratifica nel Regno Unito, la comunicazione traccia due roadmap parallele, a seconda che l'accordo sia perfezionato o meno. Non viene invece fatto cenno alla possibilità - pure prevista dell'art. 50 del TUE, ma finora esclusa da ambo le parti -, che il Consiglio europeo, d'accordo con il governo del Regno Unito, decida di prorogare il termine di recesso. Queste le due opzioni:

- 1) in caso di **accordo di recesso**, vigerà un periodo transitorio tra il 30 marzo 2019 - data del recesso - e il 31 dicembre 2020, nel quale l'*acquis* dell'Unione continuerà in generale ad applicarsi nei confronti del Regno Unito e al suo interno, "e questo anche se il Regno Unito non parteciperà più alla gestione né al processo decisionale delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE." Le istituzioni dell'UE manterranno una funzione di supervisione e controllo sull'applicazione del diritto dell'UE nel Regno Unito, e l'UE negozierà con la controparte britannica un accordo sulle relazioni future che, idealmente, dovrebbe essere operativo (ossia convenuto, firmato e ratificato) al termine del periodo transitorio ed applicarsi a partire dal 1° gennaio 2021;
- 2) in caso di **recesso il 30 marzo 2019 senza accordo di recesso**, il Regno Unito sarà un paese terzo e il diritto dell'Unione cesserà di applicarsi nei suoi confronti e al suo interno; non vigerà alcun regime specifico per i cittadini dell'UE nel Regno Unito, e viceversa; alle frontiere del Regno Unito si applicheranno la normativa e le tariffe dell'UE, compresi i controlli e le verifiche del rispetto delle norme doganali, sanitarie e fitosanitarie, e la verifica di conformità alle norme dell'UE (con pesanti conseguenze sui trasporti tra Regno Unito e UE). In quanto paese terzo a tutti gli effetti, le relazioni tra Regno Unito e UE saranno disciplinate dal diritto pubblico

internazionale generale, comprese le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, con una conseguente, considerevole regressione rispetto all'attuale livello di integrazione dei mercati.

Gli ultimi sviluppi

Sul lato UE, al termine del **Consiglio europeo informale del 20 settembre 2018**, che ha ripreso le discussioni sui negoziati Brexit dopo la pausa estiva, il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk - facendo sostanzialmente proprie le posizioni del capo negoziatore Barnier - ha brevemente illustrato i punti di convergenza tra i leader dell'Unione:

- **non potrà esserci alcun accordo di recesso senza una clausola di salvaguardia** legalmente vincolante per quanto riguarda il confine tra Irlanda e Irlanda del Nord;
- per quanto riguarda il quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito, **la proposta britannica di un'area di libero scambio con l'UE limitata ai prodotti agricoli, alimentari e industriali non è accettabile**, perché rischierebbe di minare alla base il funzionamento del mercato unico;
- **occorrerà raggiungere un accordo in occasione del Consiglio europeo del 18 ottobre 2018, per poi - ma solamente in caso di esito positivo dei negoziati - convocare un Consiglio europeo straordinario che si dovrebbe svolgere il 18 e 19 novembre 2018**, con l'obiettivo di finalizzare l'accordo di recesso e la dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito.

Sul lato britannico, forte risonanza ha avuto la **mozione approvata in occasione del congresso del Partito laburista**, lo scorso 25 settembre, nella quale si indica, nel caso il Governo del Regno Unito non raggiunga un accordo con l'UE o l'accordo stesso venga respinto dal Parlamento, e non vi sia la possibilità di nuove elezioni politiche, che il Partito laburista si impegnerà a valutare un ampio spettro di opzioni, inclusa quella **di un secondo referendum sul recesso dall'Unione**.

IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027

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

Le proposte prevedono, tra l'altro, una **nuova ripartizione delle risorse**, una serie di innovazioni al fine di **accrescere la flessibilità** del QFP e prefigurano parziali **modifiche** per quanto concerne le **fonti** attraverso le quali viene alimentato il **bilancio dell'UE**; inoltre, è fissata una **revisione intermedia del QFP entro la fine del 2023**, in analogia a quanto avvenuto nell'attuale ciclo di programmazione.

Si tratta, in particolare, dei **seguenti atti**:

- **comunicazione** recante il **quadro finanziario pluriennale 2021-2027** [COM\(2018\)321](#);
- **proposta di regolamento** del Consiglio che stabilisce il **quadro finanziario pluriennale 2021-2027** [COM\(2018\)322](#);
- **proposta di accordo interistituzionale** tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria [COM\(2018\)323](#);
- **proposta di regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di **carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto** negli Stati membri [COM\(2018\)324](#);
- **proposta di decisione del Consiglio** relativa al sistema delle **risorse proprie** dell'Unione europea [COM\(2018\)325](#);
- **proposta di regolamento** del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla **base imponibile consolidata comune** per l'imposta sulle società, sul **sistema di scambio di quote di emissioni** dell'Unione europea e sui **rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati**, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria [COM\(2018\)326](#);
- **proposta di regolamento** del Consiglio che stabilisce **misure di esecuzione** del sistema delle **risorse proprie** dell'Unione europea [COM\(2018\)327](#);
- **proposta di regolamento** del Consiglio che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 concernente il regime uniforme

definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto [COM\(2018\)328](#).

La Commissione europea ha presentato il bilancio 2021-2027 sia a **prezzi costanti 2018**, sia a **prezzi correnti**; questi ultimi tengono conto di un **tasso di inflazione annuo del 2%**.

Per i complessivi sette anni, la Commissione europea prevede stanziamenti pari a **1.135 miliardi di euro** a prezzi costanti in termini di **impegni (1.279 miliardi di euro a prezzi correnti)**, pari all'**1,11% del Reddito nazionale lordo dell'UE-27 (RNL)**. Questo livello di impegni si traduce in **1.105 miliardi di euro** (ovvero l'**1,08%** dell'RNL) a prezzi costanti in termini di **pagamenti (1.246 miliardi a prezzi correnti)**.

Di seguito, le tabelle del QFP 2021-2027 pubblicate dalla Commissione europea sia a **prezzi correnti** che a **prezzi costanti 2018**.

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(Mio EUR - prezzi correnti)

Stanziamenti di impegno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	25 421	25 890	26 722	26 604	27 000	27 703	28 030	187 370
2. Coesione e valori	54 593	58 636	61 897	63 741	65 645	69 362	68 537	442 412
di cui: coesione economica, sociale e territoriale	48 388	49 890	51 505	53 168	54 880	56 647	58 521	373 000
3. Risorse naturali e ambiente	53 403	53 667	53 974	54 165	54 363	54 570	54 778	378 920
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	40 300	40 527	40 791	40 931	41 072	41 214	41 357	286 195
4. Migrazione e gestione delle frontiere	3 264	4 567	4 873	5 233	5 421	5 678	5 866	34 902
5. Sicurezza e difesa	3 347	3 495	3 514	3 695	4 040	4 386	5 039	27 515
6. Vicinato e resto del mondo	15 669	16 054	16 563	17 219	18 047	19 096	20 355	123 002
7. Pubblica amministrazione europea	11 024	11 385	11 819	12 235	12 532	12 949	13 343	85 287
di cui: spese amministrative delle istituzioni	8 625	8 877	9 197	9 496	9 663	9 951	10 219	66 028
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	166 721	173 694	179 363	182 892	187 047	193 743	195 947	1 279 408
in percentuale dell'RNL	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	159 359	163 969	177 350	180 897	184 515	188 205	191 969	1 246 263
in percentuale dell'RNL	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Margine disponibile	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
Massimale delle risorse proprie in percentuale dell'RNL*	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%

** Le percentuali non pregiudicano il massimale stabilito dalla decisione sulle risorse proprie in vigore*

AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP								
Strumenti speciali:								
Riserva per aiuti d'emergenza	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)	212	216	221	225	230	234	239	1 578
Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Strumento di flessibilità	1 061	1 082	1 104	1 126	1 149	1 172	1 195	7 889
Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Strumento europeo per la pace	800	1 050	1 300	1 550	1 800	2 000	2 000	10 500
TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	3 347	3 648	3 950	4 253	4 557	4 812	4 868	29 434

TOTALE QFP + TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	170 068	177 341	183 313	187 145	191 604	198 555	200 816	1 308 843
in percentuale dell'RNL	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

* Per la funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, è previsto un contributo in conto interessi mediante entrate con destinazione specifica esterna equivalenti a una percentuale del reddito monetario. I prezzi correnti sono calcolati mediante applicazione di un deflatore fisso del 2% annuo agli importi espressi in prezzi 2018.

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(Mio EUR - prezzi 2018)

Stanzamenti di impegno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	23 955	23 918	24 203	23 624	23 505	23 644	23 454	166 303
2. Coesione e valori	51 444	54 171	56 062	56 600	57 148	59 200	57 349	391 974
di cui: coesione economica, sociale e territoriale	45 597	46 091	46 650	47 212	47 776	48 348	48 968	330 642
3. Risorse naturali e ambiente	50 323	49 580	48 886	48 097	47 326	46 575	45 836	336 623
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	37 976	37 441	36 946	36 346	35 756	35 176	34 606	254 247
4. Migrazione e gestione delle frontiere	3 076	4 219	4 414	4 647	4 719	4 846	4 908	30 829
5. Sicurezza e difesa	3 154	3 229	3 183	3 281	3 517	3 743	4 216	24 323
6. Vicinato e resto del mondo	14 765	14 831	15 002	15 290	15 711	16 298	17 032	108 929
7. Pubblica amministrazione europea	10 388	10 518	10 705	10 864	10 910	11 052	11 165	75 602
di cui: spese amministrative delle istituzioni	8 128	8 201	8 330	8 432	8 412	8 493	8 551	58 547
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	157 105	160 466	162 455	162 403	162 836	165 358	163 960	1 134 583
in percentuale dell'RN	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	150 168	151 482	160 631	160 631	160 631	160 631	160 631	1 104 805
in percentuale dell'RN	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Margine disponibile	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
Massimale delle risorse proprie in percentuale dell'RN*	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%

** Le percentuali non pregiudicano il massimale stabilito dalla decisione sulle risorse proprie in vigore*

AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
Strumenti speciali:								
Riserva per aiuti d'emergenza	600	600	600	600	600	600	600	4 200
Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)	600	600	600	600	600	600	600	4 200
Strumento di flessibilità	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Strumento europeo per la pace	753	970	1 177	1 376	1 567	1 707	1 673	9 223
TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	3 153	3 370	3 577	3 776	3 967	4 107	4 073	26 023

TOTALE QFP + TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	160 258	163 836	166 032	166 179	166 803	169 465	168 033	1 160 606
in percentuale dell'RN	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

* Per la funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, è previsto un contributo in conto interessi mediante entrate con destinazione specifica esterna equivalenti a una percentuale del reddito monetario.

Si tratta di un **aumento di risorse** rispetto al bilancio settennale attualmente in corso 2014-2020 (regolamento (UE, EURATOM) n. [1311/2013](#)): **959,9 miliardi** di euro di **impegni** e **908,4 miliardi** di euro di **pagamenti** a prezzi costanti 2011 e **1082,5 miliardi** di euro di **impegni** e **1023,9 miliardi** di euro di **pagamenti** a prezzi correnti.

MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK (EU-28) 2014-2020

(EUR million)

COMMITMENT APPROPRIATIONS	2014 (2011 prices)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020 (2011 prices)	Total 2014-2020 (current prices)
1. Smart and Inclusive Growth	60,283	61,725	62,771	64,238	65,528	67,214	69,004	450,763	508,921
1a: Competitiveness for growth and jobs	15,605	16,321	16,726	17,693	18,490	19,700	21,079	125,614	142,130
1b: Economic, social and territorial cohesion	44,678	45,404	46,045	46,545	47,038	47,514	47,925	325,149	366,791
2. Sustainable Growth: Natural Resources	55,883	55,060	54,261	53,448	52,466	51,503	50,558	373,179	420,034
of which: Market related expenditure and direct payments	41,585	40,989	40,421	39,837	39,079	38,335	37,605	277,851	312,735
3. Security and citizenship	2,053	2,075	2,154	2,232	2,312	2,391	2,469	15,686	17,725
4. Global Europe	7,854	8,083	8,281	8,375	8,553	8,764	8,794	58,704	66,262
5. Administration	8,218	8,385	8,589	8,807	9,007	9,206	9,417	61,629	69,584
of which: Administrative expenditure of the institutions	6,649	6,791	6,955	7,110	7,278	7,425	7,590	49,798	56,224
6. Compensations	27	0	0	0	0	0	0	27	29
TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS as a percentage of GNI	134,318 1.03%	135,328 1.02%	136,056 1.00%	137,100 1.00%	137,866 0.99%	139,078 0.98%	140,242 0.98%	959,988 1.00%	1,082,556 1.00%
TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS as a percentage of GNI	128,030 0.98%	131,095 0.98%	131,046 0.97%	126,777 0.92%	129,778 0.93%	130,893 0.93%	130,781 0.91%	908,400 0.95%	1,023,954 0.95%
Margin available	0.25%	0.25%	0.26%	0.31%	0.30%	0.30%	0.32%	0.28%	0.28%
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1.23%	1.23%	1.23%	1.23%	1.23%	1.23%	1.23%	1.23%	1.23%
OUTSIDE THE MFF								Total 2014-2020 (2011 prices)	Total 2014-2020 (current prices)
Emergency Aid Reserve	280	280	280	280	280	280	280	1,960	2,209
European Globalisation Fund	150	150	150	150	150	150	150	1,050	1,183
Solidarity Fund	500	500	500	500	500	500	500	3,500	3,945
Flexibility instrument	471	471	471	471	471	471	471	3,297	3,716
EDF*	2,951	3,868	3,911	3,963	4,024	4,093	4,174	26,984	30,506

* For information purposes only. The EDF is not funded by the EU budget.

Con l'uscita del Regno Unito saranno, tuttavia, richiesti **maggiori sforzi finanziari** ai Governi dei **restanti 27 Stati membri**. Secondo stime della Commissione europea, infatti, l'uscita del Regno Unito dall'UE potrebbe produrre una **riduzione nel bilancio annuale dell'UE tra i 10 e i 12 miliardi di euro annui**, corrispondente a **circa il 10%** del bilancio annuale dell'UE.

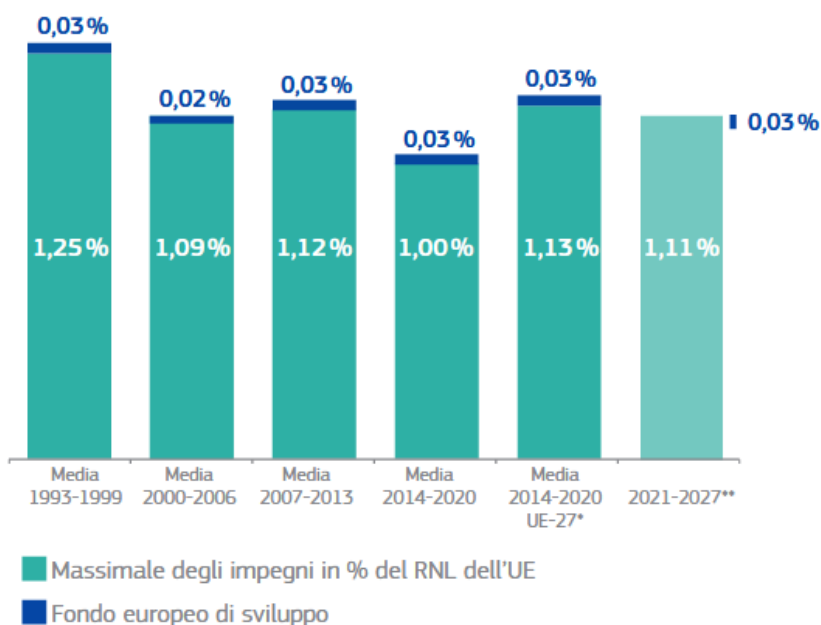
La Commissione europea propone anche l'**integrazione nel bilancio dell'UE del Fondo europeo di sviluppo (FES)**, principale strumento con cui l'UE finanzia la cooperazione allo **sviluppo con i Paesi dell'Africa**, dei Caraibi e del Pacifico, che attualmente **non rientra nel bilancio generale dell'UE**, ma è **finanziato dagli Stati membri**, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico. Il FES nel quadro finanziario 2014-2020 ha una dotazione di 30,5 miliardi di euro, finanziati dagli Stati membri (contributo **Italia 3,8 miliardi di euro**).

Secondo le stime della Commissione europea, tenendo conto dell'inflazione e dell'integrazione nel bilancio UE del **Fondo europeo di sviluppo (0,03% del reddito nazionale lordo)**, l'**ordine di grandezza (1,11% del reddito nazionale lordo)** sarebbe in linea con quello

dell'attuale bilancio a lungo termine 2014-2020 (**1,13% del reddito nazionale lordo**).

Entità del bilancio dell'UE in percentuale del reddito nazionale lordo (RNL)

Massimale degli impegni in % del RNL dell'UE



*Impegni stimati per il 2014-2020 (spesa del Regno Unito esclusa) in % del RNL dell'UE-27
(**) Fondo europeo di sviluppo integrato nel bilancio

Fonte: Commissione europea

Iter legislativo

Secondo la Commissione europea, ai negoziati dovrebbe essere accordata la **massima priorità** e un **accordo dovrebbe essere raggiunto prima delle elezioni del Parlamento europeo** e del vertice di Sibiu del 9 maggio 2019.

Il regolamento QFP segue una **procedura legislativa speciale** stabilita dall'articolo 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il **Consiglio** delibera all'**unanimità previa approvazione del Parlamento europeo** che, deliberando a maggioranza assoluta, può approvare o respingere la posizione del Consiglio, ma non può emendarla. Tuttavia, il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata.

Anche l'eventuale **modifica del sistema complessivo di finanziamento dell'UE** (la decisione sulle risorse proprie) richiede una procedura legislativa speciale. Secondo l'articolo 311 del TFUE, infatti, il Consiglio delibera all'**unanimità previa consultazione del Parlamento europeo**. Tale decisione entra in vigore solo **previa approvazione degli Stati membri** conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Tranne poche eccezioni, invece, le proposte dettagliate relative ai **futuri programmi di spesa settoriali** (che la Commissione europea ha presentato **tra il 29 maggio e il 12 giugno 2018**) vengono adottate mediante la **procedura legislativa ordinaria**, in cui il Consiglio e il Parlamento europeo decidono congiuntamente su un piano di parità.

*Al riguardo, occorre segnalare che, a giudizio del Governo, l'obiettivo della Commissione europea di **approvare le proposte entro la scadenza del suo mandato** appare **ambizioso** (i precedenti negoziati hanno richiesto almeno due anni) e, se rispettato, **coinvolgerebbe l'attuale Parlamento europeo e non il nuovo**. Attualmente, si registra peraltro una netta divisione fra gli **Stati membri che insistono per un bilancio più ridotto** (in particolare Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia), che non vada oltre l'1% dell'RNL dei 27 e che finanzia le nuove priorità tramite maggiori tagli alle politiche tradizionali come politica agricola comune e coesione, e gli **Stati membri** (in particolare Estonia, Grecia, **Italia**, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Ungheria) che, invece, ritengono insufficiente il livello generale di ambizione espresso dalla Commissione europea e chiedono **risorse sufficienti per finanziare le nuove priorità senza tagliare le politiche tradizionali**.*

*Tra l'altro, in sede di Gruppo di lavoro istituito in sede di Consiglio, da più parti è stato fatto presente che concludere i negoziati entro la scadenza del mandato dell'attuale Commissione europea comporterebbe svolgere **l'intero dibattito alla presenza del Regno Unito**, con il rischio di effetti controproducenti soprattutto quando si tratterà di cercare un accordo su settori di spesa (ricerca e innovazione, difesa, spazio) nei quali il ruolo britannico è sempre stato particolarmente rilevante.*

*Inoltre, il 23 maggio 2018 **l'Italia**, nel Gruppo di lavoro istituito in sede di Consiglio, ha manifestato il suo sostegno per **la durata settennale del QFP**, sulla quale vi è un **consenso pressoché unanime**, non solo per le considerazioni della Commissione europea legate al ciclo politico-istituzionale attuale e all'inopportunità di rischiare ove la durata fosse*

stata ridotta a 5 anni di privare la prossima Commissione europea e il prossimo Parlamento di ogni ruolo in materia, ma anche, secondo molti Stati membri, per la più generale inopportunità di un ciclo più ridotto, che comporterebbe un negoziato permanente sul QFP.

Ultimi sviluppi negoziali

Il **Consiglio Affari Generali del 18 settembre 2018** ha discusso del quadro finanziario pluriennale. Per l'Italia ha partecipato ai lavori il Ministro degli affari esteri, Enzo Moavero Milanesi.

In sede di Consiglio, il **Commissario europeo per il bilancio e le risorse umane, Günther Oettinger**, ha innanzitutto ribadito il **carattere equilibrato della proposta della Commissione europea** con tagli ridotti alle politiche tradizionali e maggiori risorse per i settori ad alto valore aggiunto europeo (come Erasmus+, Europa digitale, difesa, migrazioni e cooperazione allo sviluppo, ricerca e innovazione, intelligenza artificiale), nonché l'eliminazione graduale dei *rebate* collegati al *rebate* britannico. Inoltre, ha sottolineato che la tassa sulle transazioni finanziarie e la *digital tax* potrebbero entrare a far parte del paniere QFP se la discussione fra gli Stati membri riesce a progredire in maniera sufficiente. Infine, ha invitato gli Stati membri ad **approvare il QFP prima delle elezioni del nuovo Parlamento europeo** nella primavera del 2019.

La discussione ha evidenziato il permanere di una **divisione netta fra gli Stati membri** che, a seguito della Brexit, vorrebbero un **bilancio ridotto** rispetto al passato (in particolare Svezia e Danimarca che, insieme ai Paesi Bassi, insistono su un'allocazione complessiva che non superi l'1% dell'RNL; la Finlandia ha proposto un punto di equilibrio all'1,06%) e quelli che vorrebbero un **bilancio ambizioso** che possa **salvaguardare le politiche tradizionali** (Paesi Baltici, Polonia, Portogallo, Grecia, Slovenia, Ungheria, Bulgaria, Croazia e, con toni più sfumati, anche Slovacchia, Romania, Malta e Repubblica Ceca e Irlanda).

Nel corso della discussione si sono trattate in modo particolare le **seguenti questioni**:

- **allocazione fra le differenti rubriche**: diversi Stati membri hanno sostenuto il **valore aggiunto europeo delle politiche tradizionali** (PAC e coesione), giudicando inaccettabili i tagli proposti dalla Commissione europea; Francia, Spagna, Irlanda, Portogallo, Slovenia e Finlandia chiedono di aumentare le risorse per la PAC;

- **coesione**: diversi Stati membri (Estonia, Lituania, Bulgaria, Croazia, Slovacchia, Grecia) hanno **criticato l'aumento della percentuale di cofinanziamento** a carico degli Stati membri e chiesto la reintroduzione di una sotto-rubrica separata per tutti i programmi della politica di coesione, incluso il Fondo sociale europeo (Bulgaria, Croazia, Slovacchia, Grecia); la Polonia ha, altresì, criticato l'introduzione di nuovi criteri nel meccanismo di calcolo delle allocazioni;

- **PAC**: la Francia ha espresso la sua contrarietà ai tagli proposti, mentre Polonia, Romania e Paesi Baltici hanno insistito sul completamento del processo di convergenza esterna, ritenendo insufficienti le proposte della Commissione europea; Portogallo, Finlandia e Slovenia hanno criticato i tagli nell'ambito dello sviluppo rurale (c.d. "secondo pilastro");

- **nuove priorità** (migrazioni, sicurezza, difesa) e **sostegno a settori cruciali** (digitale e ricerca e innovazione): vi è un **consenso unanime**, tuttavia **diversi Paesi dell'Est** (Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria, Romania) hanno criticato la mancanza di equilibrio geografico nell'attribuzione dei fondi a gestione diretta, specificando, inoltre, che il finanziamento delle nuove priorità e dei settori cruciali non può avvenire a scapito di PAC e coesione;

- **temi migratori**: Francia, Spagna e Irlanda hanno sottolineato l'importanza di **attribuire adeguate risorse**. La Spagna ha insistito sulla necessità di aprire canali legali di migrazione, nel contesto di una gestione europea del fenomeno che potrebbe fare capo a un'apposita agenzia di nuova istituzione; inoltre, ritiene essenziale destinare maggiori risorse agli Stati membri, piuttosto che ai programmi a gestione diretta;

- **azione esterna**: diversi Stati membri si sono espressi **contro la soppressione dello Strumento di Vicinato** (Polonia, Paesi Baltici, Romania e Francia) e per il **mantenimento fuori bilancio del Fondo europeo di sviluppo** (Francia, Polonia, Malta e Bulgaria); diversi Stati membri hanno anche chiesto **maggiori risorse per la cooperazione con l'Africa** (Germania, Francia, Spagna, Belgio e Repubblica Ceca), in particolare per quanto riguarda i Paesi di origine e transito dei migranti;

- **finanziamento del bilancio**: si sono espressi **a favore dell'introduzione di nuove risorse proprie** Portogallo, Croazia, Grecia e Francia, mentre Svezia e Repubblica Ceca hanno espresso una netta **contrarietà**; Francia e Grecia si sono pronunciate a favore della **web tax** (la Grecia anche della tassa sulle transazioni finanziarie). A favore della

completa e immediata eliminazione dei *rebate* vi sono Ungheria, Croazia, Spagna, Francia, Polonia e Grecia, mentre Paesi Bassi, Danimarca e Svezia hanno insistito in particolare sulla necessità di evitare aumenti spropositati del contributo netto;

- **condizionalità:** Germania, Francia, Belgio, Grecia, Svezia, Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi ne hanno sostenuto l'importanza, in particolare per quanto riguarda la condizionalità legata allo **Stato di diritto**, anche come necessario contraltare alla solidarietà europea; la Francia ha, inoltre, ribadito la sua posizione in favore dell'introduzione di **forme di condizionalità legate alle politiche sociali e fiscali**. Polonia e Ungheria hanno espresso contrarietà alla condizionalità in materia di Stato di diritto;

- **tempistica:** Germania, Irlanda, Romania, Spagna, Slovenia, Malta, Slovacchia, Bulgaria e Lussemburgo hanno auspicato **un'accelerazione nel negoziato**, mentre Polonia, Portogallo, Grecia, Cipro e Svezia hanno affermato che la velocità non deve andare a scapito della qualità;

L'Italia ha evidenziato come vi siano **due grandi priorità da rendere maggiormente visibili nella struttura del bilancio**. La prima è il **superamento delle disuguaglianze** che si sono acuite dopo la crisi del 2008; a tal fine, gli **strumenti essenziali** sono la PAC, i fondi strutturali, i grandi progetti infrastrutturali e le politiche a favore di ricerca e innovazione. Si tratta di politiche incompressibili, a giudizio dell'Italia, che per ottenere il massimo risultato vanno realizzate non attraverso l'elargizione di sussidi o la distribuzione a pioggia, ma mediante una **maggior qualità della spesa**. La seconda riguarda le **migrazioni**, non soltanto sotto il profilo del contrasto all'immigrazione illegale, ma come **fenomeno complesso da gestire in maniera organica**, dalla partenza nei Paesi d'origine fino all'arrivo in Europa. Per l'Italia sono necessarie **maggiori risorse per la cooperazione con i Paesi di origine e di transito**.

Circa l'ammontare complessivo delle risorse per il bilancio, **l'Italia** ha auspicato che la contrapposizione fra contributori netti e beneficiari netti si possa superare mediante **l'introduzione di nuove risorse proprie** che non pesino sui cittadini europei: a tal fine, ha ribadito la sua **posizione favorevole** sull'introduzione di una **tassa sulle transazioni finanziarie** diretta verso i grandi speculatori, di una **digital tax** mirata sulle grandi compagnie del *web* e di una **tassa diretta verso i grandi inquinanti transfrontalieri**. L'Italia ritiene che occorrerebbe **superare la non armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali**, anche al fine di raggiungere

coloro che eludono le tasse nei vari Paesi UE. Infine, l'Italia ha auspicato una riflessione sul possibile finanziamento di investimenti produttivi nell'UE attraverso **l'emissione di titoli pubblici dell'Unione**.

Nella sua replica, **Oettinger** ha affermato: **l'impossibilità di evitare qualsiasi tipo di taglio alle politiche tradizionali**, come richiesto da alcuni Stati membri; che, per quanto riguarda le allocazioni della **politica di coesione**, le **ridotte dotazioni per molti Paesi dell'Est** dipendono non da cambi nel meccanismo di calcolo, bensì dalla crescita relativa di detti Paesi rispetto a Stati membri particolarmente colpiti dalla crisi, come Spagna e **Italia**.

La posizione del Parlamento europeo

Il **Parlamento europeo** si è occupato del nuovo QFP lo scorso 30 maggio, con un dibattito, svoltosi alla presenza di Consiglio e Commissione europea, che si è concluso con l'approvazione, a larga maggioranza (409 voti favorevoli, 213 contrari e 61 astensioni), di una risoluzione.

Nel corso della discussione i deputati di tutti i gruppi politici - a eccezione di Conservatori e Riformisti europei - hanno sottolineato con insoddisfazione l'esiguità del bilancio, che determinerà tagli, in particolare per la PAC e la politica di coesione. Osservazioni alle quali il Commissario europeo Oettinger ha replicato difendendo l'approccio adottato nel presentare le nuove proposte e ricordando che le richieste del Parlamento europeo volte a incrementare il bilancio non hanno alcuna possibilità di essere accolte dal Consiglio, essendo necessaria, in quella sede, l'unanimità.

Nella [Risoluzione](#) il Parlamento europeo, tra l'altro:

- ricorda di aver definito chiaramente la propria posizione in due risoluzioni approvate a larghissima maggioranza il 14 marzo 2018, che costituiscono il mandato negoziale dell'Istituzione;
- esprime il timore che la proposta della Commissione europea "indebolisca le principali politiche di solidarietà dell'UE" e intende negoziare con il Consiglio allo scopo di definire un QFP più ambizioso a vantaggio dei cittadini;
- esprime **delusione** per l'**entità globale proposta per il prossimo QFP** e sottolinea che la suddetta entità, in termini di percentuale dell'RNL, è inferiore, in termini reali, all'entità dell'attuale QFP, a sua volta inferiore rispetto al QFP precedente e **insufficiente**, nei fatti, a **coprire le pressanti necessità dell'Unione**;

- deplora **che la proposta comporti direttamente una riduzione del bilancio della PAC e della politica di coesione, rispettivamente del 15% e del 10%**; è contrario, in particolare, a qualsiasi taglio radicale che incida negativamente sulla natura stessa e sugli obiettivi di tali politiche, come i tagli proposti al Fondo di coesione (del 45%) o al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (di oltre il 25%); mette in dubbio, in tale contesto, la proposta di tagliare del 6% il Fondo sociale europeo, nonostante il suo ambito di applicazione ampliato e l'integrazione dell'Iniziativa per l'occupazione giovanile;
- chiede, pertanto, di mantenere i livelli di finanziamento per PAC e politica di coesione per l'UE a 27 "almeno al livello del bilancio 2014-2020 in termini reali"; di triplicare l'attuale dotazione del programma **Erasmus +**; di raddoppiare i finanziamenti destinati alle PMI; di incrementare almeno del 50% l'attuale dotazione per la **ricerca e l'innovazione**, portandola a 120 miliardi di euro; di raddoppiare la dotazione del programma LIFE, incrementare in modo sostanziale gli investimenti attraverso il Meccanismo per collegare l'Europa e garantire finanziamenti supplementari per sicurezza, migrazione e relazioni esterne, **portando il nuovo QFP all'1,3% del RNL dell'UE a 27**;
- plaude alla proposta di introdurre tre **nuove risorse proprie** dell'UE e di semplificare l'attuale risorsa propria basata sull'IVA, nonché al principio secondo cui il futuro gettito derivante direttamente dalle politiche dell'UE dovrebbe confluire nel bilancio dell'Unione, e si dichiara pienamente a favore dell'eliminazione di tutte le riduzioni e correzioni;
- prende atto della proposta della Commissione sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di **carenze generalizzate per quanto riguarda lo Stato di diritto** negli Stati membri, e ricorda la propria posizione favorevole a un meccanismo in virtù del quale "gli Stati membri che non rispettano i valori sanciti dall'articolo 2 del TUE possono subire conseguenze finanziarie;
- ritiene che le proposte della Commissione sulla **flessibilità** rappresentino una buona base negoziale, con particolare riguardo al riutilizzo degli stanziamenti disimpegnati per la riserva dell'Unione, all'aumento delle dotazioni degli strumenti speciali e all'eliminazione di eventuali vincoli sul margine globale dei pagamenti;

- si dichiara convinto della necessità di una "**revisione intermedia del QFP**, giuridicamente vincolante e obbligatoria, che dovrebbe esser proposta e decisa in tempo utile per consentire al prossimo Parlamento e alla prossima Commissione di procedere a un adeguamento significativo del QFP 2021-2027".

La struttura del QFP 2021-2027

Secondo la Commissione europea, la **principale sfida** per il futuro bilancio dell'UE sarà assicurare un **adeguato finanziamento** sia per le cosiddette **politiche tradizionali** dell'UE (politica di coesione e politica agricola comune, che assorbono circa il 70% dell'attuale QFP) che per una serie di **nuove priorità** che sono emerse negli ultimi anni e che necessitano per il futuro di **maggiori risorse** (gestione del fenomeno migratorio, sfide per la sicurezza interna ed esterna dell'UE, rafforzamento della cooperazione tra Stati membri in materia di difesa). La sfida è complicata dal **recesso del Regno Unito dall'UE**, che è tra i principali Paesi contributori del bilancio unionale.

La Commissione europea intende rispondere a questa sfida in parte attraverso l'introduzione di **nuove fonti di finanziamento** per il bilancio UE e in parte mediante una **modernizzazione della spesa**.

Tale modernizzazione della spesa dovrebbe tenere conto dei seguenti principi: **valore aggiunto europeo**: secondo la Commissione europea, le risorse UE si devono concentrare nei settori in cui l'Unione può offrire un reale valore aggiunto europeo alla spesa pubblica nazionale al fine di **ottenere risultati che gli Stati membri da soli non possono conseguire**; **trasparenza e semplificazione**: la Commissione europea intende **ridurre il numero di programmi** finanziati di oltre un terzo (**da 58 a 37**), ad esempio riunendo fonti di finanziamento frammentate in nuovi programmi integrati e razionalizzando al massimo l'uso degli strumenti finanziari; inoltre, intende **ridurre gli oneri amministrativi** per i beneficiari e le autorità di gestione; **flessibilità**: la Commissione europea propone di **accrescere la flessibilità dei programmi** al loro interno e tra di loro, rafforzare gli strumenti di gestione delle **crisi** e creare una **nuova "riserva dell'Unione"** per far fronte a eventi imprevisti e reagire alle emergenze in settori quali la sicurezza e la migrazione; **efficacia**: la Commissione europea propone di porre **maggiori enfasi sulla performance dei programmi**, in particolare fissando obiettivi più chiari e concentrandosi su un numero più ridotto di indicatori di *performance* di qualità superiore.

La Commissione europea propone una **riorganizzazione** della struttura del QFP, con il **passaggio da 5 a 7 rubriche principali di spesa** più chiaramente collegate alle priorità politiche dell'Unione. Di seguito, la struttura del nuovo QFP (a prezzi correnti).

I. MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENDA DIGITALE
187,4 €

- 1 Ricerca e innovazione
- 2 Investimenti strategici europei
- 3 Mercato unico
- 4 Spazio

COESIONE E VALORI
442,4 €

- 5 Sviluppo regionale e coesione
- 6 Unione economica e monetaria
- 7 Investire nelle persone, Coesione sociale e valori

RISORSE NATURALI E AMBIENTE
378,9 €

- 8 Agricoltura e politica marittima
- 9 Ambiente e azione per il clima

MIGRAZIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE
34,9 €

- 10 Migrazione
- 11 Gestione delle frontiere

SICUREZZA E DIFESA
27,5 €

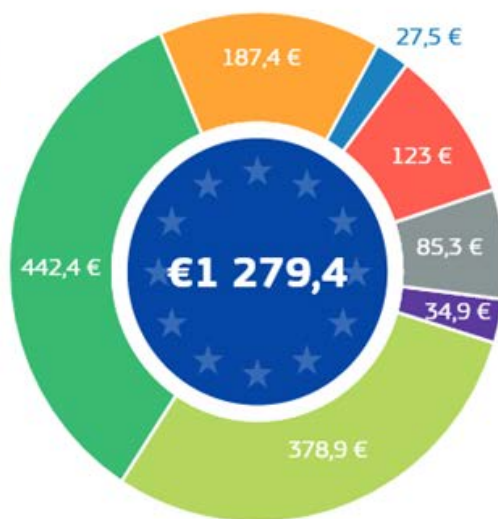
- 12 Sicurezza
- 13 Difesa
- 14 Risposta alle crisi

VICINATO E RESTO DEL MONDO
123 €

- 15 Azioni esterne
- 16 Assistenza preadesione

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA
85,3 €

- 17 Pubblica amministrazione europea





I. MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENDA DIGITALE

1 Ricerca e innovazione

- Orizzonte Europa
- Programma Euratom di ricerca e formazione
- Reattore term nucleare sperimentale internazionale (ITER)

2 Investimenti strategici europei

- Fondo InvestEU
- Meccanismo per collegare l'Europa
- Programma Europa digitale (in particolare ciber sicurezza)

3 Mercato unico

- Programma del mercato unico (in particolare competitività e piccole e medie imprese - COSME, sicurezza alimentare, statistiche, concorrenza e cooperazione amministrativa)
- Programma UE per la lotta antifrode
- Cooperazione nel settore fiscale (FISCALIS)
- Cooperazione nel settore doganale (CUSTOMS)

4 Spazio

- Programma spaziale europeo



II. COESIONE E VALORI

5 Sviluppo regionale e coesione

- Fondo europeo di sviluppo regionale
- Fondo di coesione
- Sostegno alla comunità turco-cipriota

6 Unione economica e monetaria

- Programma di sostegno alle riforme (in particolare strumento per la realizzazione delle riforme e strumento di convergenza)
- Protezione dell'euro contro la contraffazione

7 Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori

- Fondo sociale europeo+ (in particolare integrazione dei migranti e sanità)
- Erasmus+
- Corpo europeo di solidarietà
- Giustizia, diritti e valori
- Europa creativa (in particolare MEDIA)



III. RISORSE NATURALI E AMBIENTE

8 Agricoltura e politica marittima

- Fondo europeo agricolo di garanzia
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

9 Ambiente e azione per il clima

- Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)



IV. MIGRAZIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE

10 Migrazione

- Fondo Asilo e migrazione

11 Gestione delle frontiere

- Fondo per la gestione integrata delle frontiere



V. SICUREZZA E DIFESA

12 Sicurezza

- Fondo sicurezza interna
- Disattivazione nucleare (Lituania)
- Sicurezza nucleare e disattivazione (in particolare per Bulgaria e Slovacchia)

13 Difesa

- Fondo europeo per la difesa
- Meccanismo per collegare l'Europa - mobilità militare

14 Risposta alle crisi

- Meccanismo di protezione civile dell'Unione (rescEU)



VI. VICINATO E RESTO DEL MONDO

15 Azione esterna*

- Strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale (in particolare aspetti esterni della migrazione)
- Aiuto umanitario
- Politica estera e di sicurezza comune
- Paesi e territori d'oltremare (in particolare Groenlandia)

16 Assistenza preadesione

- Assistenza preadesione



VII. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA

17 Pubblica amministrazione europea

- Spese amministrative, pensioni e scuole europee



STRUMENTI AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP

- Riserva per aiuti d'emergenza
- Fondo di solidarietà dell'UE
- Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione
- Strumento di flessibilità
- Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti

*Lo strumento europeo per la pace è un fondo fuori bilancio al di fuori del quadro finanziario.

In sintesi (cifre in termini di impegni espresse a prezzi correnti):

- la **Rubrica I (Mercato unico, innovazione e agenda digitale)** ha un ammontare complessivo di **187,4 miliardi di euro (14,6%** dell'intero QFP);
- la **Rubrica II (Coesione e valori)** con **442,4 miliardi di euro** e il **34,6%** del totale è la **più importante**, in termini di volume, del nuovo QFP;

- la **Rubrica III (Risorse naturali e ambiente)** ha una dotazione complessiva di **378,9 miliardi di euro (29,6%** del totale);
- la **Rubrica IV (Migrazione e gestione delle frontiere)** ha un bilancio di **34,9 miliardi di euro (2,7%** del QFP) e costituisce una delle **principali novità** rispetto al precedente esercizio;
- la **Rubrica V (Sicurezza e difesa)** costituisce **un'altra novità** e ha un ammontare complessivo di risorse pari a **27,5 miliardi di euro (2,1%** del totale);
- la **Rubrica VI (Vicinato e resto del mondo)** ha una dotazione di risorse pari a **123 miliardi di euro (9,6%** dell'intero QFP);
- la **Rubrica VII (Pubblica amministrazione europea)** ha una dotazione di **85,3 miliardi di euro, il 6,6%** dell'intero QFP;

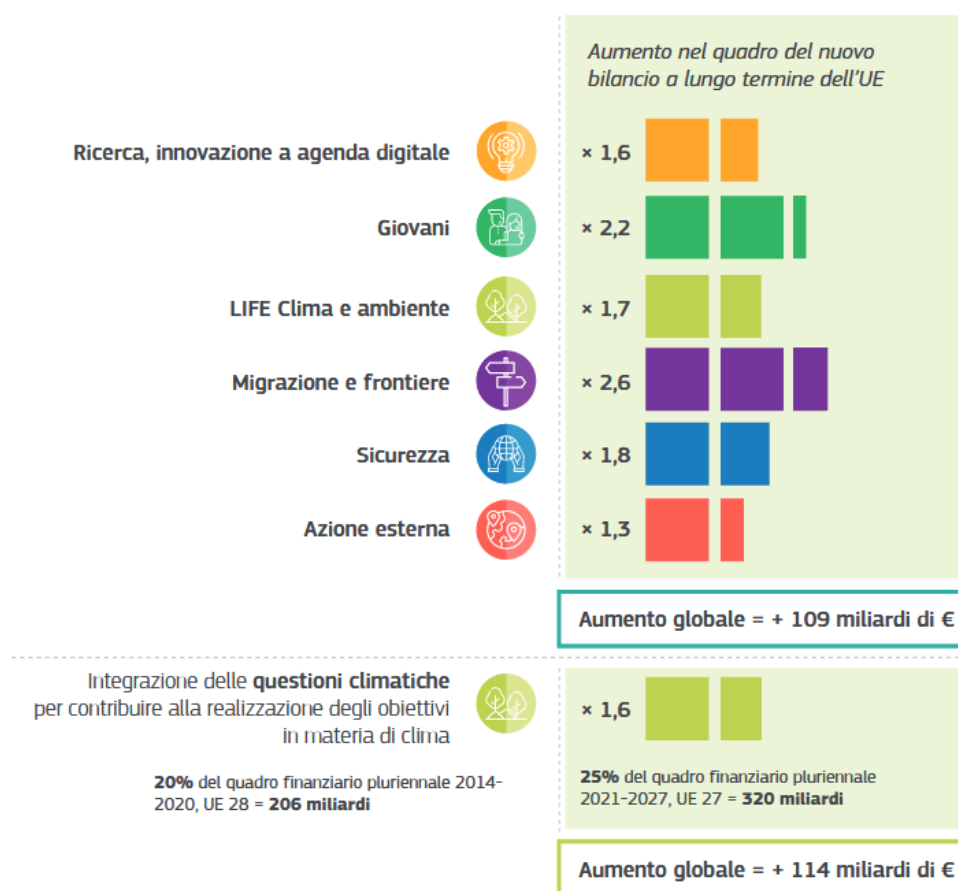
Sono poi previsti degli **Strumenti speciali** (Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, Fondo di solidarietà dell'UE, Riserva per gli aiuti di emergenza, Strumento di flessibilità, Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti) per consentire all'Unione, in specifiche circostanze, di **spendere risorse anche oltre i massimali stabiliti dal QFP**. In particolare, la Commissione europea propone di razionalizzare le procedure per la mobilitazione di questi strumenti e di portare la **dotazione dello strumento di flessibilità a 1,127 miliardi euro** a prezzi correnti.

*Secondo la Relazione ex articolo 6 della legge n. 234 del 2012, trasmessa dal Governo al Parlamento il 29 maggio 2018 relativa alla proposta di regolamento COM(2018)322, sono da **accogliere positivamente** gli **aumenti di fondi proposti** per gli investimenti nei settori della ricerca, dell'innovazione, del capitale umano, del digitale, della mobilità e della formazione giovanili. Altrettanto significativa, si sostiene nella Relazione, è la scelta della Commissione europea di inserire per la prima volta nel QFP un ampio programma di **investimenti in materia di difesa** (European Defence Fund) e ancora più importante la creazione di una nuova Rubrica dedicata alle **migrazioni** e alla **gestione delle frontiere**, che verrebbe incontro alla richiesta italiana di trattare le migrazioni come un **fenomeno strutturale**, per il quale sono necessarie risorse stabili ed una politica comune europea di breve, ma anche di lungo termine.*

*Inoltre, secondo la Relazione, è da **accogliere positivamente la proposta di rafforzare in misura significativa la flessibilità del prossimo QFP**. L'emergere di sfide di portata non prevedibile al momento dell'approvazione del QFP (dal fenomeno migratorio al moltiplicarsi di crisi ai confini orientali e meridionali dell'Unione) ha imposto di utilizzare*

fino al limite i margini di flessibilità presenti nel bilancio. Le modalità di funzionamento dei nuovi meccanismi immaginati dalla Commissione europea, sostiene la Relazione, andranno esaminate attentamente, ma la proposta sembrerebbe muoversi nella direzione auspicata dall'Italia.

Le maggiori novità riguardano la diversa ripartizione degli stanziamenti tra le varie finalità. In particolare, la Commissione europea propone di **innalzare gli attuali livelli di finanziamento in settori** considerati **prioritari** e ad **alto valore aggiunto europeo**, indicati nel grafico seguente:



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

Fonte: Commissione europea

Parallelamente, si prefigurano, a titolo compensativo, alcuni **risparmi**, soprattutto per quanto riguarda i **finanziamenti** complessivi a favore della **politica agricola comune (PAC)** e della **politica di coesione** che subirebbero una **riduzione**.

La riduzione delle risorse per la PAC

In dettaglio, la Commissione europea propone una **dotazione finanziaria** di circa **365 miliardi di euro**, a prezzi correnti, per la nuova **PAC 2021-2027**, corrispondenti al **28,5%** del **bilancio complessivo** dell'UE. Il bilancio della PAC per il **2014-2020** rappresenta, invece, il **37,6%** circa del bilancio generale dell'UE, con una dotazione finanziaria pari a **408,3 miliardi di euro**.

Secondo le stime della Commissione europea, la PAC subirebbe una **riduzione** del **5%** a prezzi correnti rispetto al periodo 2014-2020, il che equivarrebbe a una riduzione di circa il **12%** a **prezzi costanti** del 2018 (secondo il Parlamento europeo il taglio sarebbe più consistente e ammonterebbe al **15%**). Appaiono ridotti sia i **pagamenti diretti** sia le **dotazioni del Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, che si concentra sulla risoluzione di problematiche specifiche delle zone rurali dell'UE.

Il 18 giugno 2018, in sede di Consiglio agricoltura, i Ministri hanno espresso preoccupazione in merito ai tagli proposti dalla Commissione europea per il bilancio della PAC in generale e dello sviluppo rurale in particolare. Il Governo si è espresso contro il taglio alla spesa per la politica agricola comune (secondo Confagricoltura, i tagli per l'Italia ammonterebbero a circa 3 miliardi di euro e colpirebbero soprattutto le aziende di maggiore dimensione).

Il Governo, inoltre, ha sollevato dubbi sul processo di convergenza esterna, anche in ragione delle distorsioni del mercato che alimenterebbe. Si tratta di un meccanismo volto a garantire una distribuzione più uniforme dei pagamenti diretti, che subiscono un progressivo adeguamento per garantire che tutti gli Stati raggiungano un livello minimo di aiuti. Una media astratta, basata solo sul criterio della superficie agricola, non terrebbe conto a sufficienza delle differenze tra produttività e costi di produzione tra i diversi Paesi. Inoltre, qualsiasi meccanismo di convergenza dovrebbe tener conto dell'obiettivo di ridurre la differenza tra il reddito medio a livello nazionale e il reddito del settore agricolo. In merito, l'Italia lo scorso 30 aprile ha sottoscritto, insieme ad altri sei Paesi (Belgio, Cipro, Danimarca, Grecia, Paesi Bassi e Slovenia), un documento tecnico contro il meccanismo di convergenza esterna degli aiuti diretti PAC.

Secondo la Commissione europea, l'**Italia** avrebbe una **dotazione complessiva** di circa **36,3 miliardi di euro a prezzi correnti** (24,9 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,5 miliardi per le misure di mercato e circa 8,9 miliardi per lo sviluppo rurale) e di circa **32,3 miliardi di euro a prezzi costanti** (oltre 22,1 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,2 miliardi per le misure di mercato e 7,9 miliardi per lo sviluppo rurale). Si tratta di una **riduzione di circa 4,7 miliardi di euro** rispetto agli **oltre 41 miliardi della PAC 2014-2020**, di cui 27 miliardi per i pagamenti diretti, 4 miliardi per le misure di mercato e 10,5 miliardi per lo sviluppo rurale.

Secondo la proposta della Commissione europea, l'Italia sarebbe dunque il **quarto Paese beneficiario dei fondi PAC 2021-2027**, dopo **Francia** (62,3 miliardi a prezzi correnti; 55,3 miliardi a prezzi costanti), **Spagna** (43,7 miliardi; 38,9 miliardi) e **Germania** (40,9 miliardi; 36,4 miliardi).

I due grafici seguenti (*Fonte Commissione europea*) mostrano le **dotazioni finanziarie per Stato membro** espresse, rispettivamente, **a prezzi correnti e a prezzi costanti**.

Dotazioni per Stato membro a prezzi correnti - in milioni di €

	Pagamenti diretti	Mercati	Sviluppo rurale	TOTALE
BE	3 399,2	3,0	470,2	3 872,4
BG	5 552,5	194,5	1 972,0	7 719,0
CZ	5 871,9	49,5	1 811,4	7 732,9
DK	5 922,9	2,1	530,7	6 455,6
DE	33 761,8	296,5	6 929,5	40 987,8
EE	1 243,3	1,0	615,1	1 859,4
IE	8 147,6	0,4	1 852,7	10 000,7
EL	14 255,9	440,0	3 567,1	18 263,1
ES	33 481,4	3 287,8	7 008,4	43 777,6
FR	50 034,5	3 809,2	8 464,8	62 308,6
HR	2 489,0	86,3	1 969,4	4 544,6
IT	24 921,3	2 545,5	8 892,2	36 359,0
CY	327,3	32,4	111,9	471,6
LV	2 218,7	2,3	821,2	3 042,1
LT	3 770,5	4,2	1 366,3	5 140,9
LU	224,9	0,2	86,0	311,2
HU	8 538,4	225,7	2 913,4	11 677,5
MT	31,6	0,1	85,5	117,1
NL	4 927,1	2,1	512,1	5 441,2
AT	4 653,7	102,4	3 363,3	8 119,4
PL	21 239,2	35,2	9 225,2	30 499,6
PT	4 214,4	1 168,7	3 452,5	8 835,6
RO	13 371,8	363,5	6 758,5	20 493,8
SI	903,4	38,5	715,7	1 657,6
SK	2 753,4	41,2	1 593,8	4 388,4
FIN	3 567,0	1,4	2 044,1	5 612,5
SE	4 712,5	4,1	1 480,9	6 197,4

Dotazioni per Stato membro a prezzi costanti - in milioni di €

	Pagamenti diretti	Mercati	Sviluppo rurale	TOTALE
BE	3 020,8	2,6	417,9	3 441,3
BG	4 930,2	172,8	1 752,4	6 855,4
CZ	5 218,2	44,0	1 609,7	6 871,9
DK	5 263,5	1,8	471,6	5 736,9
DE	30 003,0	263,5	6 158,0	36 424,5
EE	1 102,4	0,9	546,6	1 650,0
IE	7 240,5	0,4	1 646,4	8 887,3
EL	12 668,8	391,0	3 170,0	16 229,8
ES	29 750,3	2 921,7	6 228,2	38 900,2
FR	44 464,1	3 385,1	7 522,4	55 371,6
HR	2 207,7	76,7	1 750,1	4 034,5
IT	22 146,8	2 262,1	7 902,2	32 311,0
CY	290,8	28,8	99,5	419,1
LV	1 967,4	2,0	729,7	2 699,2
LT	3 343,9	3,7	1 214,2	4 561,7
LU	199,9	0,2	76,5	276,5
HU	7 587,8	200,6	2 589,1	10 377,4
MT	28,0	0,1	75,9	104,1
NL	4 378,5	1,8	455,0	4 835,4
AT	4 135,6	91,0	2 988,8	7 215,5
PL	18 859,5	31,3	8 198,2	27 088,9
PT	3 741,0	1 038,6	3 068,1	7 847,7
RO	11 869,7	323,0	6 006,1	18 198,8
SI	802,8	34,2	636,1	1 473,1
SK	2 444,5	36,6	1 416,3	3 897,5
FIN	3 169,0	1,2	1 816,6	4 986,8
SE	4 187,7	3,7	1 316,0	5 507,4

La politica di coesione

La **politica di coesione**, invece, secondo le stime della Commissione europea, subirebbe una **riduzione del 7%** (secondo il Parlamento europeo i tagli sarebbero sottostimati e ammonterebbero nel complesso al **10%**).

In particolare, si segnala che, nell'ottica di ampliare il novero delle regioni beneficiarie, verrebbe **innalzata la soglia** attualmente prevista per la categoria delle **regioni** cosiddette **in transizione**: la proposta prevede un rapporto RNL pari o superiore al 75% e inferiore al **100%** della media UE (attualmente la forbice è 75-90%); inoltre, al fine di ridurre le disparità e di contribuire al recupero delle regioni a basso reddito e a bassa crescita, **pur restando il PIL pro capite il criterio predominante per l'assegnazione dei fondi**, vengono presi in considerazione **nuovi criteri**, quali **disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, cambiamenti climatici e accoglienza e integrazione dei migranti**;

In dettaglio, a prezzi correnti, la dotazione del **Fondo di coesione** si **ridurrebbe da 63 a 46 miliardi di euro** mentre quella del **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** passerebbe da **199 miliardi a 226 miliardi di euro**. Diversa, invece, è la situazione del **Fondo sociale europeo (FSE)**, poiché la Commissione europea intende istituire un nuovo **Fondo sociale europeo plus**, che riunirà in sé una serie di fondi e di programmi esistenti, con uno stanziamento di **101 miliardi di euro**.

La tabella seguente mostra la nuova **ripartizione complessiva** dei fondi strutturali proposta dalla Commissione europea tra gli Stati membri sia a prezzi correnti che a prezzi costanti 2018.

	<i>2018 prices</i>	<i>Current prices</i>
BE	2 443 732 247	2 754 198 305
BG	8 929 511 492	10 081 635 710
CZ	17 848 116 938	20 115 646 252
DK	573 517 899	646 380 972
DE	15 688 212 843	17 681 335 291
EE	2 914 906 456	3 285 233 245
IE	1 087 980 532	1 226 203 951
EL	19 239 335 692	21 696 841 512
ES	34 004 950 482	38 325 138 562
FR	16 022 440 880	18 058 025 615
HR	8 767 737 011	9 888 093 817
IT	38 564 071 866	43 463 477 430
CY	877 368 784	988 834 854
LV	4 262 268 627	4 812 229 539
LT	5 642 442 504	6 359 291 448
LU	64 879 682	73 122 377
HU	17 933 628 471	20 247 570 927
MT	596 961 418	672 802 893
NL	1 441 843 260	1 625 023 473
AT	1 279 708 248	1 442 289 880
PL	64 396 905 118	72 724 130 923
PT	21 171 877 482	23 861 676 803
RO	27 203 590 880	30 765 592 532
SI	3 073 103 392	3 463 528 447
SK	11 779 580 537	13 304 565 383
FI	1 604 638 379	1 808 501 037
SE	2 141 077 508	2 413 092 535

La **tabella seguente** illustra la ripartizione dei cd. fondi strutturali tra gli Stati membri per il periodo **2014-2020** (*Fonte: Commissione europea*).

	European Regional Development Fund and European Social Fund			Cohesion Fund	Total cohesion policy (€)	
	Less developed regions	Transition regions	More developed regions		Value	Share of EU-28 (%)
EU-28	181 289.8	37 984.5	57 428.8	63 282.6	356 450.1	100.0
Belgium	–	1 039.7	949.6	–	2 294.9	0.6
Bulgaria	5 089.3	–	–	2 278.3	7 588.4	2.1
Czech Republic	14 824.0	–	546.7	6 143.9	21 867.9	6.1
Denmark	–	87.3	332.3	–	559.8	0.2
Germany	–	9 771.5	8 498.0	–	19 234.9	5.4
Estonia	2 437.7	–	–	1 061.5	3 554.6	1.0
Ireland	–	–	955.3	–	1 192.2	0.3
Greece	7 345.7	2 922.1	2 511.0	3 265.7	16 447.6	4.6
Spain	2 155.6	14 927.9	11 562.6	–	30 716.7	8.6
France	3 434.3	4 253.3	6 322.0	–	15 878.2	4.5
Croatia	5 837.5	–	–	2 509.8	8 559.6	2.4
Italy	23 546.5	1 505.0	7 712.5	–	34 468.2	9.7
Cyprus	–	–	432.3	294.9	771.5	0.2
Latvia	3 039.8	–	–	1 349.4	4 511.8	1.3
Lithuania	4 628.7	–	–	2 048.9	6 823.1	1.9
Luxembourg	–	–	39.6	–	59.7	0.0
Hungary	15 005.2	–	463.7	6 025.4	21 905.9	6.1
Malta	–	490.2	–	217.7	725.0	0.2
Netherlands	–	–	1 020.6	–	1 410.2	0.4
Austria	–	72.3	906.0	–	1 235.6	0.3
Poland	49 628.7	–	3 777.3	23 208.0	77 567.0	21.8
Portugal	16 642.2	324.6	1 237.5	2 861.7	21 471.1	6.0
Romania	14 607.1	–	893.0	6 935.0	22 993.8	6.5
Slovenia	1 296.1	–	848.6	914.0	3 130.8	0.9
Slovakia	9 130.3	–	328.7	4 168.3	13 922.8	3.9
Finland	–	–	1 004.9	–	1 471.6	0.4
Sweden	–	–	1 491.9	–	2 085.3	0.6
United Kingdom	2 641.0	2 590.6	5 594.6	–	11 897.9	3.3

Per l'Italia, quindi, a prezzi correnti, vi sarebbe un aumento da 34 a 43 miliardi di euro circa (38 miliardi di euro a prezzi costanti 2018).

Il Governo ha espresso la sua contrarietà di principio a tagli alla politica di coesione, ma anche la disponibilità ad accettare tagli moderati per l'esigenza di far fronte agli effetti della Brexit e venire incontro alle esigenze dei Paesi che temono un incremento eccessivo dei loro contributi nazionali, purché il metodo adottato sia corretto e la redistribuzione sia equa.

In particolare, la presentazione del pacchetto di proposte relative alla politica di coesione ha visto emergere nette divisioni tra gli Stati membri soprattutto per quanto riguarda il metodo di allocazione dei fondi. Al criterio del PIL pro capite per l'allocazione dei fondi, infatti, vengono aggiunti nuovi indicatori (emissioni, presenza di migranti, disoccupazione, soprattutto giovanile). Sull'introduzione del criterio della presenza di migranti, il Governo si è espresso a favore. Tuttavia, si evidenzia che tale criterio avrebbe una scarsa incidenza sull'allocazione dei fondi, contando solo per il 3%, a fronte dell'81% del criterio del PIL.

Il nuovo metodo di allocazione comporterebbe una redistribuzione delle risorse dai Paesi dell'Est Europa (il cui PIL è cresciuto considerevolmente negli ultimi anni) ai Paesi del Sud (Italia, Grecia e Spagna). Peraltro,

*l'aumento delle risorse a favore di questi ultimi sarebbe mitigato da meccanismi di correzione (safety nets e capping) volti a contenere sia i guadagni (ad esempio, per **Italia**) che le perdite (ad esempio per Francia e Germania). Su tali meccanismi, il Governo ha espresso delle riserve, poiché l'Italia risulterebbe penalizzata. Il Governo ha espresso, inoltre, la propria contrarietà all'innalzamento al 100% della soglia massima per le regioni in transizione ritenendo difficilmente giustificabile la destinazione di fondi alle regioni più sviluppate.*

Il Governo, infine, si è espresso contro la condizionalità macroeconomica, sottolineandone il carattere pro-ciclico e poco in linea con le esigenze e la natura della politica di coesione.

Strumenti a sostegno della stabilità dell'Unione economica e monetaria

Al fine di introdurre nuovi strumenti di bilancio a **sostegno della stabilità della zona euro**, il nuovo quadro finanziario pluriennale propone anche **due nuovi strumenti**: un nuovo **programma di sostegno alle riforme** (proposta di regolamento [COM\(2018\)391](#)) e una **funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** (proposta di regolamento [COM\(2018\)387](#)).

Al riguardo, si veda il paragrafo “Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro” nel capitolo “La riforma dell'Unione economica e monetaria”.

Nuovo meccanismo a tutela dello Stato di diritto

Un'innovazione importante è prevista dalla Commissione europea sul **rafforzamento del legame tra i finanziamenti UE e lo Stato di diritto** (proposta di regolamento [COM\(2018\)324](#)).

Da tempo si discute, nell'ambito delle Istituzioni europee e tra gli Stati membri, sull'**inefficacia** degli attuali **strumenti di monitoraggio e controllo** sulle violazioni, da parte degli Stati membri, del **principio dello Stato di diritto** e dei **diritti fondamentali**. Ciò riguarda, in particolare, le procedure preventive e sanzionatorie previste dall'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea ritenute eccessivamente lunghe e farraginose, pertanto sostanzialmente inadatte ad un efficace contrasto delle violazioni, anche più gravi, dello Stato di diritto da parte degli Stati membri. La Commissione europea ha istituito, nel 2014, una **nuova procedura di dialogo politico** con gli Stati membri che violano il citato principio, che si è tradotta nella precondizione per l'avvio del meccanismo ex articolo 7 TUE, o - ancora - di una procedura di infrazione per violazione del diritto dell'UE.

Per un approfondimento si veda, al riguardo, il capitolo “La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nell’ambito dell’Unione europea”.

La Commissione europea prefigura, in particolare, l’adozione di una serie di **sanzioni** nei confronti degli Stati membri nei quali siano riscontrate **carenze generalizzate** del principio dello Stato di diritto, che **incidano o rischino di incidere sul principio di sana gestione finanziaria** o sulla **protezione degli interessi finanziari dell’Unione**. Le suddette carenze si verificherebbero, in particolare, quando ad essere danneggiati siano il corretto funzionamento delle autorità nazionali che eseguono il bilancio dell’Unione, di quelle responsabili per le indagini e per l’azione penale di repressione delle frodi a danno del bilancio dell’Unione e degli organi giurisdizionali cui compete il controllo di queste attività.

Una volta accertata l’esistenza di una tale carenza, l’Unione potrebbe agire a tutela dei propri interessi adottando **una serie di misure** che comprendono la sospensione dei pagamenti e degli impegni a valere sul bilancio UE, la riduzione dei finanziamenti nell’ambito degli accordi esistenti e il divieto di assumere nuove obbligazioni con i destinatari.

*La Relazione ex articolo 6 della legge n.234 del 2012, trasmessa dal Governo al Parlamento in data 29 maggio 2018, rileva, tra l’altro, che l’obiettivo di utilizzare il bilancio UE per rafforzare il quadro valoriale dell’UE e promuovere il rispetto dello Stato di diritto tra gli Stati membri è di per sé condivisibile e l’Italia ha rappresentato l’esigenza di assicurare la piena adesione ai valori fondamentali e alle regole di convivenza all’interno dell’Unione, con riferimento sia allo Stato di diritto sia agli obblighi di solidarietà che legano gli Stati membri. Il bilancio, secondo la Relazione, rappresenta uno **strumento di solidarietà**: i Paesi più ricchi concorrono al finanziamento di politiche che avvantaggiano prevalentemente le economie più deboli, nell’assunto che sia interesse comune garantire una crescita equilibrata e la graduale convergenza economica e sociale di tutti i territori europei. A tale contributo di solidarietà, **non è tuttavia corrisposto analogo spirito di collaborazione** nella gestione di fenomeni, come quello **migratorio**, il cui peso preponderante è ricaduto sui Paesi di prima accoglienza dei flussi. Alcuni Stati membri, peraltro tra i maggiori beneficiari dei fondi strutturali europei, hanno rifiutato - continua la Relazione - di accogliere le quote di spettanza di migranti e richiedenti asilo, non solo in violazione di specifiche norme UE, ma anche in spregio delle basilari regole di leale*

*cooperazione tra Stati membri. Il suggerimento avanzato da parte italiana era quello di **sanzionare simili comportamenti anche attivando la leva del bilancio**. In quest'ottica, a giudizio della Relazione, la proposta suscita **perplexità per lo spostamento della questione dal piano politico a quello tecnico**, proponendo uno **strumento di carattere eminentemente finanziario**. In questo modo, si restringerebbe il campo d'azione alla sola tutela degli interessi finanziari dell'Unione, lasciando **impregiudicata la possibilità di sanzionare eventuali gravi scostamenti dagli altri principi fondamentali** di cui all'articolo 2 TUE (rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze) e soprattutto dagli obblighi di leale collaborazione e solidarietà tra Stati membri (in particolare in tema di migrazione). Secondo la Relazione, il rischio è che siano presi in considerazione fattori che non segnalano scostamenti importanti dai principi dello Stato di diritto, ma inefficienze di ordine amministrativo-gestionale, rispetto alle quali la sanzione del congelamento dei finanziamenti europei potrebbe risultare sproporzionata.*

Il pacchetto legislativo sulle risorse proprie

La Commissione europea propone di **confermare le tre risorse proprie attualmente esistenti** (risorse proprie tradizionali costituite da dazi doganali sulle importazioni da Paesi terzi e prelievi sullo zucchero, risorsa basata sull'IVA, risorsa complementare RNL), **semplificando**, tuttavia, **l'attuale risorsa propria basata sull'IVA**, e di **istituire altre tre nuove risorse proprie**:

- il **20%** delle entrate provenienti dal **sistema di scambio delle quote di emissioni** (gli introiti medi annui stimati dalla Commissione europea potrebbero oscillare tra **1,2 e 3 miliardi di euro** a seconda del prezzo di mercato per le quote del sistema di scambio delle emissioni dell'UE);
- un'aliquota di prelievo del **3% applicata alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società** (che verrà introdotta gradualmente, una volta adottata la legislazione necessaria), che secondo le stime della Commissione europea potrebbe garantire un **introito medio annuo di circa 12 miliardi di euro**;

La **proposta relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)** è stata rilanciata dalla Commissione a seguito della

situazione di stallo determinatasi in Consiglio sulla proposta originaria presentata nel 2011. Uno degli elementi principali della proposta sulla CCCTB è la **formula di ripartizione**, ossia il **meccanismo di ponderazione** applicato per l'allocazione della base imponibile consolidata del gruppo agli Stati membri interessati, con uno specifico quadro amministrativo adeguato alle strutture dei **gruppi transfrontalieri**.

- 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 di euro l'anno**. Ogni anno vengono generati in Europa circa 25,8 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica, di cui meno del 30% sono raccolti a fini di riciclaggio, mentre le percentuali di smaltimento in discarica (31%) e di incenerimento (39%) dei rifiuti di plastica restano elevate.

La Commissione europea afferma che le nuove risorse proprie rappresenteranno il **12% circa del bilancio totale** dell'UE e potrebbero apportare fino a **22 miliardi di euro l'anno** per il finanziamento delle nuove priorità.

Le modifiche introdotte, nelle intenzioni della Commissione europea, dovrebbero **ridurre la quota della risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo** rispetto alle entrate totali. Nell'ambito del sistema attuale, a seconda dell'anno e della fase del ciclo annuale di bilancio, essa copre **dai due terzi ai tre quarti** delle entrate totali; una volta attuati i cambiamenti proposti dovrebbe coprire tra il **50% e il 60%**.

Evoluzione prevista della struttura del finanziamento dell'UE

	Bilancio 2018		Media stimata 2021-2027	
	In miliardi di EUR	% sul totale delle entrate	In miliardi di EUR	% sul totale delle entrate
Risorse proprie tradizionali	23	15,8%	26	15%
Contributi nazionali esistenti di cui	120	82,9%	128	72%
Risorsa propria (riformata) basata sull'imposta sul valore aggiunto	17	11,9%	25	14%
Risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo	103	71,0%	103	58%
Nuove risorse proprie di cui	-		22	12%
Risorsa propria basata sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società	-	-	12	6%
Risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE	-	-	3	2%
Risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica	-	-	7	4%
Totale delle risorse proprie	143	98,7%	176	99%
Entrate diverse dalle risorse proprie	2	1,3%	2	1%
Totale delle entrate	145	100,0%	178	100%

Inoltre, la Commissione europea intende modificare il **massimale delle risorse proprie**. In particolare, si prevede che l'importo totale delle risorse proprie per gli **stanziamenti annuali di pagamento** non superi l'**1,29%** (attualmente 1,23%) della somma del reddito nazionale lordo di tutti gli Stati membri, mentre l'importo totale degli **stanziamenti annuali di impegno** non superi l'**1,35%** (attualmente 1,29%).

Anche alla luce dell'uscita del Regno Unito dall'UE, la Commissione europea propone di **eliminare progressivamente**, nell'arco di cinque anni, tutte le attuali **correzioni** relative alle aliquote ridotte di prelievo della risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto e le **riduzioni forfettarie dei contributi basati sul reddito nazionale lordo**, di cui beneficiano alcuni Stati membri (Regno Unito, Germania, Paesi Bassi, Svezia, Danimarca e Austria).

Al contempo, la Commissione europea propone di **ridurre dal 20% al 10%** gli importi che gli Stati membri trattengono all'atto della riscossione dei dazi doganali a favore del bilancio dell'UE.

I dazi doganali vengono imposti sulle importazioni di prodotti da Paesi non appartenenti all'UE secondo aliquote determinate nella tariffa doganale comune. Ad avviso della Commissione, l'attuale livello del 20% per le spese di riscossione dei dazi doganali può essere considerato più elevato di quanto effettivamente necessario per incentivare una diligente riscossione dei dazi doganali da parte delle autorità nazionali per

conto dell'Unione. Parallelamente alla riduzione, si propone di **aumentare il sostegno finanziario per l'acquisizione di apparecchiature e tecnologie informatiche.**

Nel 2016 l'**Italia** ha versato al bilancio UE circa 2,23 miliardi di euro per dazi doganali. La riduzione proposta dalla Commissione europea dovrebbe comportare una riduzione di entrate per l'Italia di circa 220 milioni di euro annui.

*Nella relazione ex articolo 6 della legge n. 234 del 2012, trasmessa dal Governo al Parlamento il 5 giugno 2018 sul COM(2018)325, ma che riporta una valutazione complessiva delle proposte sulle risorse proprie, si fa presente che l'introduzione di nuove risorse proprie collegate alle politiche di spesa e in grado di ridurre il peso della risorsa RNL è **in linea con quanto auspicato dall'Italia** nei dibattiti degli ultimi anni. L'Italia, in particolare, ha chiesto: la **diversificazione delle fonti di entrata con riduzione degli oneri a carico della risorsa RNL** e collegamento tra risorse e obiettivi politici, come il rafforzamento del mercato unico e le politiche ambientali; il mantenimento della risorsa IVA e alcune modifiche tendenti a una sua semplificazione; **l'eliminazione dei meccanismi di correzione o almeno una loro drastica riduzione.***

Ciò premesso, continua la Relazione, come **prime possibili indicazioni negoziali**, si potrebbe sostenere l'introduzione di nuove risorse proprie se: a) non dovessero determinarsi impatti negativi sul sistema produttivo nazionale; b) non si stimasse un aumento significativo della contribuzione dell'Italia dalla sostituzione di quote di entrate a titolo di risorsa RNL con dette nuove risorse; c) le nuove fonti di entrata fossero costruite in modo da garantire una base imponibile ampia, un gettito stabile nel tempo e una **ripartizione equa della contribuzione tra Stati membri**. A tale riguardo, a una prima analisi della proposta della Commissione europea, la nuova risorsa IVA e quella derivante dalla base imponibile comune delle società sembrerebbero essere maggiormente rispondenti ai citati criteri, mentre le opzioni sulla **tassazione ambientale**, in particolare quella basata sul sistema di scambio di quote di emissioni, **potrebbero alterare** la quota relativa di finanziamento del bilancio tra Stati membri in ragione di parametri diversi dalla "capacità contributiva", penalizzando quei Paesi con un sistema produttivo a maggiore vocazione industriale, oltre ad assicurare un gettito per l'erario comunitario relativamente modesto e variabile nel tempo.

Invece, sul tema delle **correzioni**, secondo la Relazione si dovrebbe continuare a sostenere la loro **completa abolizione fin dal 2021** (e non progressiva come previsto dalla proposta), valutando nel corso del

negoziato se accettarne un livello più basso alla luce della valutazione complessiva sia sul nuovo sistema di finanziamento del bilancio sia sull'accordo raggiunto in materia di spesa.

*Infine, si segnala che alcuni Stati membri, tra cui **l'Italia**, hanno chiesto ragione del mancato inserimento nella proposta di nuove risorse proprie, e in particolare della **Web Tax**.*

L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

Dati statistici

Secondo l'UNHCR, dall'inizio del 2018 al 27 settembre sono sbarcati sulle coste meridionali dell'**Unione europea** (sostanzialmente, Italia, Grecia, Spagna e Cipro) oltre **80 mila** migranti. L'UNHCR rileva che il numero di morti/scomparsi in mare nel 2018 si è attestato a oltre 1.700.

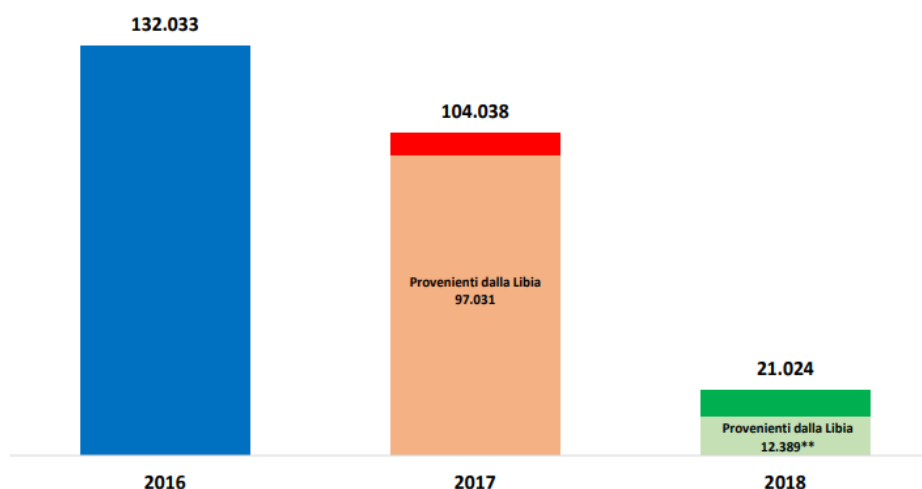
La rotta del **Mediterraneo centrale** (in linea di massima dalla Libia e, in minor quota, dalla Tunisia verso l'Italia) ha registrato **21 mila** sbarchi; la rotta del **Mediterraneo orientale** (dalla Turchia alla Grecia) si è attestata a circa **23 mila** sbarchi, mentre quella del **Mediterraneo occidentale** (che riguarda per lo più il flusso dal Marocco alla Spagna) ha registrato oltre **36 mila** sbarchi (cui devono aggiungersi circa 5 mila persone che hanno raggiunto la Spagna via terra).

Il trend annuale degli sbarchi nell'UE registra un significativo rallentamento, come indicato dalla seguente tabella: fonte UNHCR.

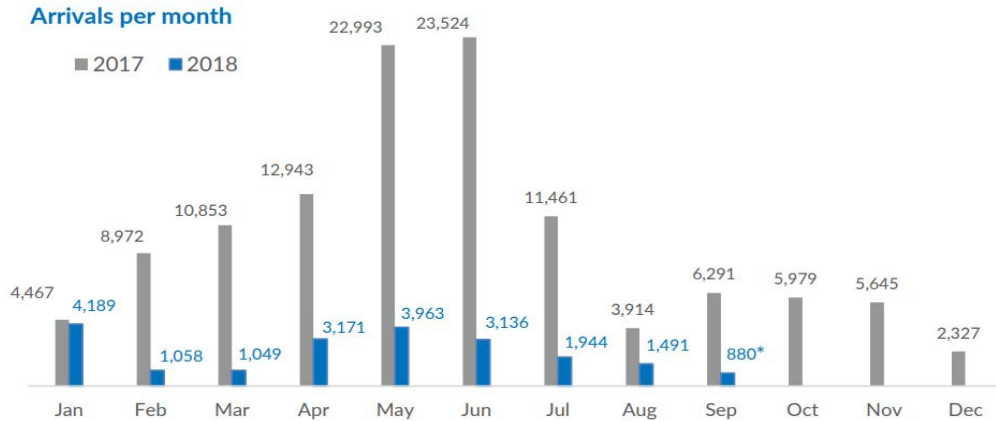
Anno	Totale sbarchi UE	Morti/dispersi in mare (stimati)
2018 (fino a settembre)	80.546	1.719
2017	172.301	3.139
2016	362.753	5.096
2015	1.015.078	3.771
2014	216.054	3.538

Secondo il Ministero dell'interno comparando gli **sbarchi in Italia** dal 1° gennaio al 27 settembre 2018 con quelli relativamente allo stesso periodo nel 2016 e nel 2017 si registra una **diminuzione** rispettivamente dell'**84,08** e del **79,79** per cento.

Di seguito un grafico recante la situazione relativa al numero dei migranti sbarcati in Italia a decorrere dal 1 gennaio 2018 fino al 27 settembre 2018 comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2016: fonte Ministero dell'interno.



Di seguito il confronto degli **sbarchi mensili in Italia** (al 23 settembre 2018) tra il 2017 e il 2018: fonte UNHCR



Per quanto riguarda gli Stati terzi di provenienza dei migranti arrivati in Europa (via mare e terra), l'UNHCR rileva che le percentuali maggiori riguardano la **Siria** (13,6 per cento), l'**Iraq** (9,1), la **Guinea** (6,9), la **Tunisia** (6,6), e l'Afghanistan (6,5).

Il dato specifico degli sbarchi in **Italia** registra percentuali più alte per quanto riguarda cittadini di Stati terzi africani ed il Pakistan.

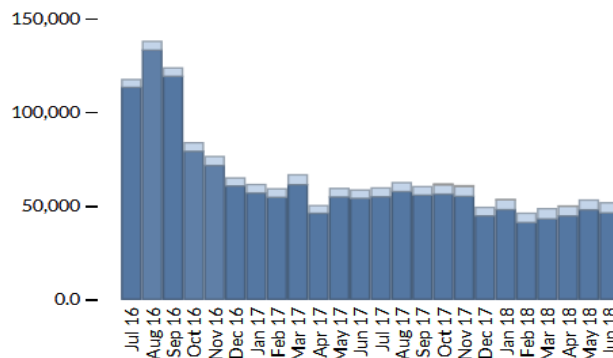
Di seguito una tabella recante le principali nazionalità dei migranti sbarcati in Italia nel 2018: fonte UNHCR.

Secondo l'EA SO, l'Ufficio europeo per l'asilo, nei **primi mesi** del 2018 gli Stati membri

Tunisia	31 Aug 2018	19.7%	3,729
Eritrea	31 Aug 2018	16.0%	3,027
Sudan	31 Aug 2018	8.4%	1,595
Nigeria	31 Aug 2018	6.6%	1,248
Pakistan	31 Aug 2018	6.5%	1,237

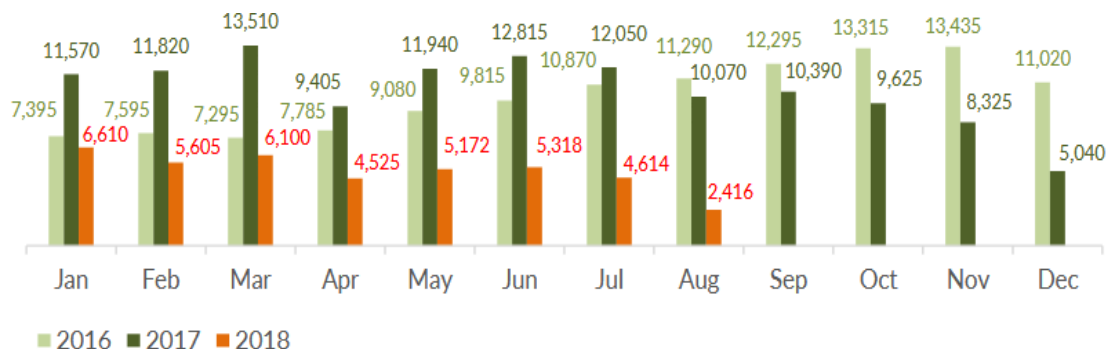
hanno registrato **301 mila domande** di protezione internazionale, registrando una **flessione** rispetto alla prima metà del 2017 del **15 per cento**. Alla fine di giugno 2018 sarebbero oltre **400 mila** le **domande** di asilo nell'UE ancora **pendenti**.

Di seguito una grafico sul trend delle domande di asilo presentate nell'Unione europea (le colonne in blu rappresentano le domande di prima istanza): fonte EASO



Secondo il Ministero dell'interno nei primi otto mesi del 2018 sono state **presentate in Italia oltre 40 mila** domande di asilo.

Di seguito un grafico recante il confronto del trend mensile delle domande di asilo in Italia negli ultimi tre anni: fonte UNHCR



Recenti sviluppi della politica UE in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere

Commissione europea

In occasione del Discorso sullo Stato dell'Unione del 12 settembre 2018, il Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, ha presentato una serie di proposte allo scopo di rafforzare la solidarietà dell'UE sulla questione migratoria e di proteggere meglio le frontiere esterne dell'UE

Si tratta in primo luogo di misure volte a rafforzare il ruolo della **guardia di frontiera e costiera europea** sotto il profilo delle **risorse** e dell'ampliamento del **mandato**.

La Commissione europea propone, in particolare, la costituzione in seno all'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea di un **corpo permanente di 10 mila unità operative** entro il 2020, abilitate a svolgere compiti che implicano competenze **esecutive**, seppure sempre **sotto l'autorità e il controllo dello Stato membro** in cui saranno dispiegati (l'iniziativa è contenuta nella proposta di regolamento [COM\(2018\)631](#)). Ulteriori misure per potenziare l'Agenzia riguardano il maggior coinvolgimento dell'organismo europeo nel sostegno alle **procedure di rimpatrio** effettuate dagli Stati membri, e nella cooperazione con i paesi terzi interessati.

La Commissione europea propone, altresì, una revisione mirata della **direttiva rimpatri** volta a **accelerare le procedure** di rimpatrio, ad

impedire **fughe** e **movimenti secondari irregolari** e ad aumentare i **rimpatri effettivi** (si tratta della proposta di direttiva [COM\(2018\)634](#)).

Nel discorso sullo Stato dell'Unione è stata altresì prefigurata la proposta di rafforzare la futura **Agenzia dell'UE per l'asilo** (si tratta della proposta modificata di regolamento [COM\(2018\)633](#)), mediante:

- la previsione di **squadre di sostegno** per l'asilo messe a disposizione dall'Agenzia per assistere le autorità nazionali nelle procedure amministrative di asilo;
- la previsione di **squadre miste dell'UE** per la **gestione della migrazione**, con il compito di sostenere gli Stati membri, in particolare nei **punti di crisi** e nei **centri controllati**, composte di esperti della guardia di frontiera e costiera europea, dell'Agenzia dell'UE per l'asilo e di Europol, coordinate dalla Commissione. Sotto l'autorità dello Stato membro ospitante, tali squadre saranno abilitate a svolgere i compiti necessari per accogliere le persone in arrivo, distinguere tra le persone bisognose di protezione e le altre ed espletare le procedure di asilo e di rimpatrio;
- l'aumento dei **mezzi finanziari** per mettere l'Agenzia in condizione di assolvere ai compiti potenziati.

La Commissione europea ha altresì presentato le prossime iniziative in materia di **migrazione legale** (tali iniziative sono prefigurate nella comunicazione [COM\(2018\)635](#)).

In particolare, l'obiettivo dell'ampliamento dei percorsi legali verso l'Europa dovrebbe essere realizzato mediante:

- l'approvazione della riforma del regime cosiddetto della Carta blu dell'UE (disciplina europea volta ad attirare nell'UE lavoratori altamente qualificati cittadini di Stati terzi), proposta dalla Commissione europea nel 2016 e tuttora in corso di esame;
- il completamento, entro ottobre 2019, del programma di reinsediamento negli Stati membri del piano presentato nel 2017 concernente 50 mila richiedenti asilo, nonché l'approvazione delle norme (attualmente oggetto di negoziato tra le Istituzioni legislative europee) recanti un quadro giuridico permanente in materia di reinsediamento;
- l'intensificazione della cooperazione con i paesi terzi, in particolare avviando con i principali Paesi africani progetti pilota sulla migrazione legale.

Consiglio dell'UE

La Presidenza austriaca del Semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE sta effettuando un giro di **consultazioni bilaterali** con gli Stati membri sulla riforma del **regolamento Dublino** in materia di ripartizione di competenze tra Stati membri per la gestione delle domande di asilo (parte

del complessivo progetto di revisione dell'intero Sistema comune europeo di asilo), tuttora in fase di stallo (*vedi infra*).

In applicazione delle conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018, è prevista la presentazione di una **relazione** sullo stato di avanzamento dei lavori al Consiglio europeo di ottobre.

Si segnala inoltre che, nell'ambito del Semestre di Presidenza austriaca del Consiglio dell'UE, il 13-14 settembre 2018, si è svolta a Vienna la Conferenza migrazione e sicurezza – Promuovere la cooperazione e la resilienza, alla quale hanno partecipato i Ministri dell'interno degli Stati membri e di Stati terzi (in particolare, Algeria, Chad, Egitto, Libia, Mali, Marocco, Niger e Tunisia), nonché rappresentanti delle Agenzie europee competenti e di organizzazioni internazionali. La Conferenza si è concentrata, tra l'altro, sulla cooperazione con i Balcani occidentali e il Nord Africa in materia di migrazione e sicurezza.

L'attuazione dell'Agenda – Le conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018

Nei prossimi anni l'Unione europea dovrebbe proseguire i lavori volti a dare attuazione all'[Agenda europea sulla migrazione](#), il documento programmatico pubblicato dalla Commissione nel maggio del 2015 recante, da un lato, una serie di **misure urgenti** per affrontare l'emergenza dei flussi migratori, determinata dalla **crisi siriana** e dalla **ripresa** degli **sbarchi** lungo la rotta del **Mediterraneo centrale**, dall'altro, una serie di iniziative di **medio** e **lungo termine** nel settore della politica migratoria e del controllo delle frontiere.

L'approccio seguito dall'UE nella politica migratoria, come da ultimo confermato anche nelle **conclusioni del Consiglio europeo** del 28-29 giugno 2018, consiste in una combinazione di strumenti che riguardano: misure nell'ambito della **dimensione interna** della politica di migrazione; il potenziamento dei **controlli** alle **frontiere** dell'UE, il rafforzamento dell'**azione esterna** UE in materia di flussi irregolari (riduzione delle **cause profonde** dei movimenti migratori e **cooperazione** con Paesi terzi di origine e di transito, anche ai fini della **riammissione** dei migranti).

Profili di politica interna di migrazione: la riforma del sistema europeo comune di asilo

Il pacchetto di riforma dell'asilo, tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee, include sette iniziative, di cui le seguenti cinque proposte possono considerarsi in fase avanzata del rispettivo iter normativo: [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#); [regolamento sulle qualifiche](#) (contenuto dello status di rifugiato); regolamento **Eurodac** (banca dati sulle impronte digitali dei richiedenti asilo e migranti); [regolamento sull'Agenzia UE per l'asilo](#); regolamento sul quadro per il **reinsediamento**.

Sono, tuttora, in fase di stallo la proposta di regolamento recante una [procedura unica](#) per la trattazione delle domande di asilo e la [revisione del regolamento di Dublino](#), che pone le maggiori criticità per la difficile individuazione di un equo bilanciamento tra le esigenze di **solidarietà** nei confronti degli Stati membri posti sulla frontiera esterna e la necessità di impedire gli **abusi** e i **movimenti secondari** da parte dei richiedenti asilo e i migranti irregolari registrati negli Stati di primo approdo (cosiddetto principio di responsabilità).

Per quanto riguarda la riforma del regolamento di Dublino, allo stato, nonostante il Parlamento europeo abbia approvato un **mandato negoziale**, che sostanzialmente rafforzerebbe il principio di solidarietà (con il superamento del **principio** vigente dello **Stato di primo approdo** e l'automatica redistribuzione dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri), in sede di Consiglio dell'UE – anche a seguito del tentativo della Presidenza bulgara di elaborare un testo in grado di trovare il consenso - non sono state ancora superate le reciproche resistenze da parte di molti Stati membri: in sintesi, l'Italia, insieme agli altri Stati membri affacciati sul Mediterraneo, ha manifestato riserve rispetto alle misure che rafforzano le **clausole di responsabilità**, mentre un numero significativo di Stati membri (in linea di massima, i membri del cosiddetto gruppo di Visegrad e l'Austria) sono fermamente contrari a qualsiasi forma di **redistribuzione per quote** dei richiedenti asilo.

Le questioni relative alla riforma del **regolamento di Dublino**, e alla correlata situazione delle **operazioni di ricerca e salvataggio** e di sbarco di migranti in **porti sicuri** nel Mediterraneo sono state approfondite anche in occasione del **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018**.

Al riguardo, nelle conclusioni adottate dal Consiglio europeo si prevede che, nel territorio dell'UE, coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, dovrebbero essere **presi in carico** sulla base di uno **sforzo condiviso** e **trasferiti in centri sorvegliati** istituiti **negli Stati membri unicamente su base volontaria**; qui un trattamento rapido e sicuro consentirebbe, con il pieno sostegno dell'UE, di **distinguere i migranti irregolari**, che saranno rimpatriati, dalle persone bisognose di **protezione internazionale**, cui si applicherebbe il **principio di solidarietà**. Il citato Consiglio europeo ha altresì stabilito che **tutte le misure** nel contesto di questi **centri sorvegliati, ricollocazione e reinsediamento compresi**,

saranno attuate su **base volontaria**, lasciando impregiudicata la **riforma di Dublino**.

Infine, circa la riforma del sistema europeo comune di asilo, il Consiglio europeo, da un lato, ha richiamato i **progressi compiuti** grazie alla Presidenza bulgara e alle Presidenze che l'hanno preceduta, dall'altro ha sostenuto la necessità di trovare un **consenso** sul **regolamento Dublino** per riformarlo sulla base di un equilibrio tra **responsabilità** e **solidarietà**, tenendo conto delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso; in tale contesto ha infine invitato il Consiglio (dei Ministri dell'UE competenti in materia di migrazione) a proseguire i lavori al fine di concluderli quanto prima.

Il tema è stato oggetto di ulteriore discussione in occasione del **Consiglio informale dell'UE giustizia e affari interni del 12 - 13 luglio 2018**, che si è concluso senza l'approvazione di documenti ufficiali nell'ambito della politica di migrazione e di asilo. In tale sede, i Ministri dell'interno degli Stati membri hanno approfondito le possibilità di una soluzione politica alla questione del sistema di Dublino alla luce del nuovo contesto generale. A tal proposito, la Presidenza austriaca ha annunciato l'intenzione di esplorare soluzioni adeguate con gli altri Stati membri, stabilendo l'obiettivo di presentare una **relazione generale** sui progressi relativi alla riforma del regolamento di Dublino e sul sistema europeo comune di asilo (CEAS) entro il **Consiglio europeo di ottobre**.

Da ultimo, si segnala che, il 24 luglio 2018, la Commissione europea ha formulato alcune ipotesi per la realizzazione dei **centri controllati nell'UE** previsti dalle conclusioni del Consiglio europeo citato.

Secondo la Commissione europea, tali centri (che avrebbero l'obiettivo di migliorare il processo di **distinzione** tra le persone bisognose di **protezione internazionale** e i **migranti irregolari** che non hanno diritto di restare nell'UE, accelerando al contempo i rimpatri) dovrebbero essere gestiti dallo **Stato membro ospitante** con il pieno sostegno dell'UE e delle Agenzie dell'UE; i centri potrebbero essere temporanei o *ad hoc*, a seconda dell'ubicazione.

La Commissione europea ha, altresì, indicato gli elementi chiave che dovrebbero caratterizzare l'istituzione di tali centri:

- pieno **sostegno operativo**, con squadre di sbarco formate da **guardie di frontiera europee**, esperti di asilo, addetti allo *screening* di sicurezza e agenti addetti ai rimpatri, i cui **costi** sarebbero **coperti integralmente** dal **bilancio** dell'UE;
- gestione rapida, sicura ed efficace che **riduca** il rischio di **movimenti secondari** e sveltisca la **determinazione** dello **status** della persona;
- pieno **sostegno finanziario** agli **Stati membri volontari** per la copertura dei costi delle **infrastrutture** e i costi **operativi** e sostegno finanziario agli Stati membri che accettano i

trasferimenti delle persone sbarcate (la Commissione propone la somma di **6 mila** euro per **persona**).

In tale contesto, la Commissione ritiene che almeno temporaneamente (fino all'adozione della riforma del sistema europeo comune di asilo) dovrebbe fungere da **cellula centrale di coordinamento** per gli Stati membri partecipanti agli sforzi di solidarietà.

Misure per il rafforzamento della gestione delle frontiere

Per sostenere gli Stati membri più esposti ai flussi migratori, l'UE, specialmente dopo la ripresa degli sbarchi a partire dal 2015, ha rinforzato gli strumenti volti alla **sorveglianza delle frontiere esterne** (in particolare marittime).

Le **azioni chiave** in tale settore sono:

- un [regolamento](#), adottato nel maggio del 2014, recante norme per quanto riguarda le attività di **sorveglianza delle frontiere marittime** coordinate da Frontex;
- l'avvio delle missioni Frontex **Poseidon** per il Mediterraneo orientale e **Triton**, in seguito sostituita con **Themis**, per il Mediterraneo centrale, per quanto riguarda i flussi provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania.

La novità più importante riguarda il fatto che i **migranti soccorsi** dovranno essere fatti sbarcare **nel porto più vicino** al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

- l'operazione navale **EUNAVFOR MED Sophia** (il cui comando è stato affidato all'Italia), volta ad individuare, fermare ed eliminare imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai trafficanti di migranti nel Mediterraneo.

L'operazione è oggetto di discussione a livello europeo, giacché il Governo italiano ha recentemente proposto un adeguamento del relativo piano operativo nel senso di prevedere la possibilità di individuare porti di sbarco dei migranti (soccorsi nell'ambito della missione) in altri Stati.

- la riforma del **quadro giuridico di Frontex**, con la quale, oltre al cambio di denominazione (Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea), è stato attribuito all'ente il rango di Agenzia europea e **rafforzato** il suo **mandato** nel senso di acquisire maggiori spazi di autonomia e di intervento in caso di crisi migratorie.

La Commissione europea, in occasione della presentazione del bilancio di lungo periodo dell'UE, ha proposto un ulteriore potenziamento del ruolo dell'Agenzia, mediante l'istituzione di un corpo permanente di **10 mila guardie di frontiera**.

- il metodo dei **punti di crisi** (*hotspot*), nei quali, al momento dell'ingresso, svolgere operazioni di **identificazione, registrazione, fotosegnalamento** e rilevamento delle **impronte digitali**; in tali aree, i migranti sono altresì informati e indirizzati per quanto riguarda le procedure di **protezione internazionale**, i programmi di **ricollocazione** e il **rimpatrio** volontario assistito.

Il tema della gestione delle frontiere marittime e del contrasto alle attività dei trafficanti di migranti è stato al centro del dibattito svolto dal **Consiglio europeo del 28-29 giugno** 2018, a sua volta preceduto da una riunione informale dei leader di 16 Stati membri e della Commissione europea, e a seguito delle iniziative del Governo italiano nei confronti delle navi delle ONG nel Mediterraneo.

In tale contesto, il Consiglio europeo, tra l'altro, ha sottolineato la **necessità di maggiori sforzi per porre fine alle attività dei trafficanti** dalla Libia o da altri Paesi e confermato il sostegno UE all'Italia e agli altri Stati membri in prima linea a tale riguardo. Infine, il Consiglio europeo ha rivolto a tutte le navi operanti nel Mediterraneo il monito a rispettare le leggi applicabili e a non interferire con le operazioni della guardia costiera libica.

Inoltre, ai fini dello smantellamento definitivo del modello di attività dei trafficanti, e allo scopo di impedire la tragica perdita di vite umane, il Consiglio europeo ha stabilito la **necessità di eliminare ogni incentivo a intraprendere viaggi pericolosi**, prefigurando a tal proposito un nuovo approccio allo sbarco di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, basato su azioni condivise o complementari tra gli Stati membri. Al riguardo, il Consiglio europeo ha quindi invitato il Consiglio dell'UE e la Commissione a esaminare rapidamente il concetto di **piattaforme di sbarco regionali**, in stretta cooperazione con i paesi terzi interessati e con l'UNHCR e l'OIM, che dovrebbero agire operando distinzioni tra i singoli casi, nel pieno rispetto del diritto internazionale e senza che si venga a creare un fattore di attrazione.

Da ultimo, il Consiglio europeo ha concordato che nel territorio dell'UE coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, **dovrebbero** essere presi in carico sulla base di uno **sforzo condiviso** e trasferiti in centri sorvegliati da istituire negli Stati membri, unicamente su base volontaria; qui un trattamento rapido e sicuro consentirebbe, con il pieno sostegno dell'UE, di distinguere i migranti irregolari, che saranno rimpatriati, dalle persone bisognose di protezione internazionale, cui si applicherebbe il

principio di solidarietà; ha infine stabilito che tutte le misure nel contesto di questi centri sorvegliati, ricollocazione e reinsediamento compresi, saranno attuate su **base volontaria**, lasciando impregiudicata la riforma di Dublino.

In occasione del citato **Consiglio informale dell'UE giustizia e affari interni del 12 - 13 luglio 2018**, secondo quanto riportato dalla Presidenza austriaca del Consiglio dell'UE, i Ministri dell'interno hanno, tra l'altro, concordato sulla necessità di concentrare gli sforzi sulla **protezione delle frontiere esterne dell'UE**, con particolare riguardo al **rafforzamento** dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera anche mediante il conferimento di un **mandato** corrispondente.

La Presidenza austriaca ha, altresì, sottolineato l'utilità delle **piattaforme di sbarco regionale**, prefigurando il proprio impegno, in cooperazione con la Commissione europea, l'UNHCR e l'OIM a sviluppare un concetto adeguato di tale soluzione.

Infine, durante la riunione sono state discusse anche le future opzioni che vanno al di là del mandato del Consiglio europeo, come l'utilizzo di **centri di rimpatrio nei paesi terzi**.

Il 24 luglio 2018 la Commissione europea ha formulato proposte per il *modus operandi* circa la conclusione di **intese regionali** sugli **sbarchi** coi paesi terzi per l'attuazione del concetto di piattaforma di sbarco regionale previsto dalle conclusioni del Consiglio europeo citato.

Secondo la Commissione, le intese regionali sugli sbarchi devono garantire le persone soccorse possano essere **sbarcate rapidamente** e in condizioni di **sicurezza**, su **entrambe** le **sponde** del Mediterraneo, nel rispetto del diritto internazionale, compreso il principio di **non respingimento** (*non-refoulement*), e che la fase successiva allo sbarco sia gestita responsabilmente.

La Commissione elenca i seguenti **elementi chiave** della proposta: l'incoraggiamento a tutti gli **Stati costieri** del Mediterraneo ad istituire **zone di ricerca e soccorso** (SAR) e **centri di coordinamento del soccorso in mare** (MRCC); le funzioni di UNHCR e OIM nella gestione degli **aventi diritto all'asilo** e delle **persone destinate al rimpatrio; partenariati**, su un piano di parità con i paesi terzi interessati, **personalizzati** in base alle specifiche situazioni politiche, socioeconomiche e di sicurezza; predisposizione di un complesso di **regole** e **procedure** finalizzate a uno sbarco ordinato in condizioni di **sicurezza**, nel totale rispetto del **diritto internazionale** e dei **diritti umani**; sostegno **finanziario** e **logistico** dell'UE per le attività legate agli **sbarchi** e alla fase successiva, così come per la **gestione delle frontiere**.

Da ultimo, si segnala che il Codice frontiere Schengen è attualmente oggetto di una [proposta di riforma](#) volta ad **ampliare i periodi di ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne** tra Stati membri.

La proposta, originata da un lato, dall'obiettivo di impedire i movimenti secondari dei migranti, dall'altro dall'intenzione di stringere le maglie dei controlli nei confronti degli spostamenti intra UE di possibili terroristi e *foreign fighters*, è tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee. L'Italia, confermando riserve già manifestate nei confronti della proposta originaria, in sede di Consiglio dell'UE ha espresso un **giudizio critico** sul testo di compromesso che dovrebbe costituire la base per i prossimi negoziati tra Parlamento europeo e Consiglio e ha dichiarato la propria indisponibilità a sostenere il mandato per i negoziati con il Parlamento europeo.

Il sostegno finanziario all'Italia e le linee future per il bilancio UE in materia di migrazione e frontiere

Le risorse finanziarie dell'UE stanziata finora (al maggio 2018) per l'Italia a titolo di **assistenza d'emergenza** ammontano a circa **190 milioni di euro**, che si aggiungono ai fondi del bilancio UE (**Fondo asilo, migrazione e integrazione - AMIF** e **Fondo sicurezza interna - ISF**) per i programmi nazionali nei settori della migrazione e degli affari interni, che superano i **650 milioni di euro** (bilancio pluriennale UE 2014-2020 in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere).

La **Grecia** attualmente beneficia di circa **560 milioni** di euro provenienti dal bilancio pluriennale UE 2014-2020 (fondi AMIF e ISF), mentre l'assistenza in emergenza per la crisi dei migranti si è tradotta in risorse aggiuntive per **440 milioni** di euro.

Ammontano a circa 700 milioni di euro le risorse assegnate alla Spagna a valere sui fondi AMIF e ISF per il finanziamento dei programmi nazionali nel bilancio 2014-2020.

Per il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE (2021-2027) la Commissione europea propone quasi di **triplicare i finanziamenti complessivi** per la migrazione e per la gestione delle frontiere portandoli a **34,9 miliardi di euro**, rispetto ai **13 miliardi del periodo precedente**.

In particolare, la Commissione propone di assegnare **21,3 miliardi** di euro per la **gestione delle frontiere** in generale, e di creare un nuovo **Fondo per la gestione integrata delle frontiere** (*Integrated Border Management Fund - IBMF*) per un valore di oltre **9,3 miliardi di euro**.

La Commissione propone, inoltre, di aumentare i finanziamenti per la migrazione del 51 per cento fino a raggiungere **10,4 miliardi di euro** nel quadro del rinnovato **Fondo Asilo e migrazione** (*Asylum and Migration*

Fund - AMF), al fine di sostenere gli sforzi degli Stati membri in tre settori chiave: asilo, migrazione legale e integrazione, lotta alla migrazione illegale e rimpatrio.

La Commissione europea ha precisato che il Fondo asilo e migrazione sarà integrato da specifici **fondi aggiuntivi** nell'ambito degli **strumenti di politica esterna dell'UE** per rafforzare la **cooperazione** in materia di migrazione con i paesi partner, compresi gli sforzi per affrontare l'immigrazione irregolare, migliorare le **opportunità nei paesi di origine**, nonché rafforzare la cooperazione in materia di **rimpatrio**, di **riammissione** e di migrazione regolare.

Il citato Consiglio europeo ha sottolineato, nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale, la necessità di disporre di strumenti flessibili e ad esborso rapido per combattere la migrazione illegale. Secondo il Consiglio i fondi destinati a sicurezza interna, gestione integrata delle frontiere, asilo e migrazione dovrebbero pertanto includere specifiche componenti significative per la gestione della migrazione esterna

Profili di azione esterna dell'UE in materia di migrazione e asilo

La Dichiarazione UE-Turchia e lo Strumento per i rifugiati in Turchia

Il flusso senza precedenti di migranti dalla Turchia alle isole elleniche, per la maggior parte costituito da cittadini siriani in fuga dalle zone del conflitto in Siria, ha indotto l'UE a negoziare con la Turchia una serie di misure che sono principalmente contenute nella cosiddetta **Dichiarazione UE-Turchia** del marzo 2016.

Nel 2015 sono transitati dalla Turchia alle isole greche circa 860 mila migranti, costituiti per circa la metà da cittadini **siriani**, e per la restante parte da cittadini **iracheni** e **afgani**. I flussi si sono tradotti in un radicale aumento delle domande di asilo in alcuni Stati membri (la Germania ha registrato **480 mila domande** nel 2015 e **750 mila nel 2016**; l'Ungheria ha registrato circa **180 mila domande** nel 2015; la Svezia circa 160 mila nel 2015).

L'accordo prevede, da un lato, maggiore collaborazione delle autorità turche nel **contrasto al traffico dei migranti** e un programma di **rimpatrio** dei migranti irregolari in Turchia, dall'altro, il **reinsediamento** di una parte dei richiedenti asilo siriani nell'Unione europea e un sostegno economico iniziale di **3 miliardi** per il **2016-2017** per i **rifugiati in Turchia** e delle **comunità locali turche** che li hanno accolti (cosiddetto **Strumento per i rifugiati in Turchia**).

La Dichiarazione prevede che una volta che queste risorse saranno state quasi completamente utilizzate, e a condizione che gli impegni siano soddisfatti, l'UE mobiliterà ulteriori finanziamenti dello strumento **per altri 3 miliardi** di euro entro la fine del 2018.

Attualmente, l'UE stima la presenza in Turchia di **3,5 milioni rifugiati siriani**.

Lo Strumento per i rifugiati in Turchia sostiene un ampio spettro di progetti di carattere umanitario e di altro genere (protezione, istruzione, assistenza sanitaria, generi alimentari e alloggi, costruzione di infrastrutture idriche e igienico sanitarie, etc). Ad aprile 2018, i **3 miliardi di euro** dello Strumento sono stati interamente impegnati per complessivi 72 progetti, mentre l'erogazione effettiva delle risorse ha riguardato circa **1,93 miliardi di euro**.

La Commissione europea - secondo quanto previsto dalla Dichiarazione UE-Turchia - ha deciso di sbloccare la seconda **tranche** di finanziamenti relativamente agli **ulteriori tre miliardi di euro** (di cui 1 miliardo a carico del bilancio UE, 2 miliardi finanziati dagli Stati membri). Il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 ha dato il **via libera** all'**erogazione** della seconda quota dello strumento per i rifugiati in Turchia. Il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo hanno avviato l'attuazione di tale decisione approvando il bilancio rettificativo (n. 2/2018) del budget UE di 500 milioni di euro.

La Dichiarazione impegna altresì l'UE e gli Stati membri a collaborare con la Turchia per **migliorare la situazione umanitaria in Sira**, in particolare in talune **zone limitrofe della frontiera turca**, nel quadro di sforzi congiunti che possa consentire alla popolazione locale e ai rifugiati di vivere in zone più sicure.

È infine previsto il rilancio del processo di **liberalizzazione dei visti** tra Ue e Turchia e dei negoziati relativi al **processo di adesione** della Turchia all'Unione europea.

Riguardo alla rotta del Mediterraneo orientale, il citato Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di ulteriori sforzi per attuare pienamente la dichiarazione UE-Turchia, impedire nuovi attraversamenti dalla Turchia e fermare i flussi. Secondo L'accordo di riammissione UE-Turchia e gli accordi bilaterali di riammissione dovrebbero essere pienamente attuati in modo non discriminatorio nei confronti di tutti gli Stati membri. È necessario compiere con urgenza maggiori sforzi per assicurare rapidi rimpatri e prevenire lo sviluppo di nuove rotte marittime o terrestri. La cooperazione con i partner della regione dei Balcani occidentali e il sostegno agli stessi rimangono essenziali per scambiare informazioni sui flussi migratori, prevenire la migrazione illegale, aumentare le capacità di protezione delle frontiere e migliorare le procedure di rimpatrio e riammissione.

L'intervento in Africa per la riduzione delle cause dei flussi migratori irregolari

Dal 2015, l'approccio dell'UE circa la dimensione di azione esterna della politica di migrazione è stato orientato alla ricerca di un **maggior livello di cooperazione** con gli Stati terzi di origine e di transito rispetto all'obiettivo di ridurre i flussi irregolari. Tale politica si è tradotta, da un lato, nel sostegno agli Stati africani interessati alle rotte migratorie per quanto riguarda l'eliminazione dei principali fattori di **instabilità economica, sociale, e politica**; dall'altro, nella richiesta agli stessi Stati terzi di collaborare in maniera significativa con riferimento al **contrasto alle reti dei trafficanti** di migranti e al rispetto degli **obblighi di riammissione** e di **rimpatrio** dei migranti irregolari in Europa.

In tale contesto, viene in considerazione il **Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa** (*EU Emergency Trust Fund for Africa*), che - al 4 giugno 2018 - consiste in un volume di risorse pari a circa **3,4 miliardi di euro**.

Il Fondo, strumento flessibile al di fuori del bilancio UE sostenuto da risorse dell'Unione europea per l'**88 per cento** e da contributi degli Stati membri per il **12 per cento** (i donatori principali restano – al 16 maggio 2018 - la Germania con 157,5 milioni di euro e l'Italia con 104 milioni di euro), è stato istituito in occasione del **Vertice UE - Africa di La Valletta** nel novembre 2015.

Nella relazione sull'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione europea ha sottolineato che, già nel corso del 2018, dovrebbe verificarsi un **deficit di finanziamento** totale di circa **1,2 miliardi** di euro per le tre macroregioni (*vedi infra*).

Al riguardo, il citato Consiglio europeo ha concordato il trasferimento al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa di **500 milioni** di euro a titolo della riserva dell'undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES), e invitato gli Stati membri a contribuire ulteriormente al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa al fine di rialimentarlo.

L'assegnazione delle risorse del Fondo si articola in **tre macroregioni**: **Sahel e Lago Ciad** (Burkina Faso, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria and Senegal), **Corno d'Africa** (Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda), e **Nord Africa**; Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto.

Grazie al Fondo fiduciario di emergenza UE per l'Africa trovano **finanziamento programmi** dedicati a: creazione di **sviluppo economico e lavoro**; supporto dei **servizi di base** per le popolazioni locali (sicurezza alimentare e nutrizionale, sanità, istruzione); rafforzamento della **stabilità** e della *governance*, in particolare promuovendo la **prevenzione dei conflitti** e il

contrasto alle **violazioni dei diritti umani** e il **principio** dello **Stato di diritto**; **prevenzione dei flussi migratori irregolari** e contrasto alle reti del traffico dei migranti.

L'approccio seguito con l'accordo di La Valletta è altresì alla base del **Nuovo quadro di partenariato dell'UE**, che si è tradotto in patti (*migration compact*) con Paesi terzi prioritari (Niger, Mali, Nigeria, Senegal ed Etiopia) con particolare riguardo alla rotta migratoria che dalle regioni subsahariane raggiunge la Libia in vista dell'attraversamento del Mediterraneo.

L'azione esterna UE è stata, da ultimo, rinforzata con la previsione, nel settembre del 2016, del **Piano di investimenti esterni**, un nuovo strumento finanziario volto a stimolare gli investimenti in Africa e nel vicinato dell'UE con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla crescita nei paesi partner e le cause profonde della migrazione irregolare.

Il Piano prevede un sostegno economico articolato in **sovvenzioni, garanzie**, strumenti di **condivisione dei rischi**, nonché la combinazione di sovvenzioni e **prestiti**, sulla base di un contributo del bilancio dell'UE di **4,1 miliardi di euro**, che nel disegno della Commissione europea dovrebbe fungere da leva finanziaria in grado di mobilitare fino a **44 miliardi di euro di investimenti privati** per lo sviluppo sostenibile.

La Commissione europea ha chiesto agli **Stati membri** un contributo di uguale entità al fine di raggiungere un volume di investimenti di quasi **90 miliardi** di euro.

Da ultimo, si segnala che il citato Consiglio europeo ha stabilito che, per affrontare alla radice il problema della migrazione, è necessario un **partenariato con l'Africa** volto a una trasformazione **socioeconomica sostanziale del continente africano** sulla base dei principi e degli obiettivi definiti dai paesi africani nella loro **Agenda 2063**. Il Consiglio europeo ha, altresì, sottolineato la necessità di elevare a un nuovo livello la cooperazione con l'Africa in termini di portata e qualità, mettendo in evidenza che a tal fine non occorreranno solo maggiori finanziamenti allo sviluppo ma anche misure intese a creare un nuovo quadro che consenta di accrescere sostanzialmente gli **investimenti privati** degli **africani** e degli **europei**, prestando particolare attenzione all'istruzione, alla salute, alle infrastrutture, all'innovazione, al buon governo e all'emancipazione femminile.

Il Consiglio europeo ha, infine, posto l'accento sulla necessità di intensificare gli **scambi** e i **contatti** tra i popoli di entrambi i continenti a tutti i livelli della società civile, prefigurando inoltre lo **sviluppo** e la **promozione** della **cooperazione** tra **l'Unione europea** e **l'Unione africana**.

Le misure relative alla situazione dei migranti bloccati in Libia

A partire dal secondo trimestre del 2016, l'Unione europea ha concentrato gli sforzi relativamente al flusso di migranti dalle **coste libiche a quelle italiane**, il cui trend si è mantenuto costantemente elevato almeno fino alla fine dell'estate del 2017.

In particolare, con la comunicazione della Commissione europea "*La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane*" del gennaio 2017, e la **dichiarazione del Consiglio europeo informale di Malta** del febbraio 2017, sono state individuate una serie di misure dirette, tra l'altro: all'intensificazione della **lotta contro i trafficanti**, in particolar modo tramite il **sostegno alle autorità libiche** competenti nelle attività di **guardia costiera** e di controllo delle **frontiere terrestri meridionali**; al sostegno delle **comunità locali** libiche che accolgono i migranti; al miglioramento delle condizioni delle **strutture di accoglienza** dei migranti e dei richiedenti asilo bloccati in Libia.

Ulteriori iniziative, consolidate a seguito dei risultati del citato Vertice UE-Africa del novembre 2017, sono state intraprese con l'obiettivo di migliorare la situazione umanitaria dei migranti in Libia con il coinvolgimento dei principali organismi internazionali (l'UNHCR e l'OIM), e di potenziare i **reinsediamenti** e i **rimpatri volontari assistiti** e la **reintegrazione** nei Paesi di origine.

Si tratta in particolare della **Task force Unione africana - UE - Nazioni unite**, istituita ai margini del Vertice citato con l'obiettivo di intensificare i rimpatri volontari assistiti dalla Libia, e le evacuazioni dai centri di accoglienza libici attraverso meccanismi di transito di emergenza.

Si ricorda che il citato Consiglio europeo ha assicurato che l'UE accrescerà il suo sostegno a favore della regione del **Sahel**, della **guardia costiera libica**, delle **comunità costiere e meridionali**; saranno inoltre garantiti gli sforzi per migliorare le **condizioni di accoglienza umane**, per favorire i **rimpatri umanitari volontari**, per rafforzare la **cooperazione** con altri paesi di origine e di transito, e per attuare i **reinsediamenti volontari**.

Iniziative in materia di politica dei visti

La politica comune in materia di visti è un insieme di norme armonizzate che disciplinano diversi aspetti: i) gli "elenchi comuni in materia di visti" dei paesi i cui cittadini **devono richiedere** un visto per recarsi nell'UE e di quelli i cui cittadini sono **esenti** da tale obbligo; ii) il codice dei visti, che definisce le **procedure** e le **condizioni** per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata; iii) il formato uniforme per il visto adesivo; iv) il **sistema di informazione visti** (VIS), in cui sono **registrate** tutte le domande di visto e le decisioni degli Stati membri, inclusi i **dati personali**, le **fotografie** e le **impronte digitali** dei richiedenti.

Nel **marzo del 2018**, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di iniziative, il cui fulcro è rappresentato da una **proposta di regolamento** recante **modifiche al codice dei visti**, volta, tra l'altro, ad introdurre un **nuovo meccanismo** per attivare **condizioni più restrittive** di trattamento dei visti quando un paese partner **non collabora** a sufficienza per la **riammissione dei migranti** in posizione **irregolare**.

Recenti attività a livello UE del Governo italiano in materia di migrazione

A seguito dell'intervento in acque italiane da parte di un mezzo della Guardia di finanza e di un pattugliatore britannico integrato nel dispositivo Frontex in soccorso di un barcone che trasportava circa 450 migranti, il 14 luglio 2018, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, con lettera trasmessa al **Presidente del Consiglio europeo**, al **Presidente della Commissione europea**, al **Presidente del Parlamento europeo**, al **Presidente di turno del Consiglio dell'UE**, ai **Capi di Stato e di Governo degli Stati membri** e all'**Alto Rappresentante UE** per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ha sottolineato la necessità di mettere in opera efficacemente e rapidamente le conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018.

In particolare, in base al principio concordato in tale sede secondo il quale la gestione della migrazione costituisce una sfida per l'**Europa tutta** e non più per il singolo Stato membro, il Presidente del Consiglio italiano ha richiamato i punti delle conclusioni citate che prevedono che:

- con riguardo allo **sbarco** di chi viene **salvato** in mare con le operazioni di ricerca e soccorso, debbano essere intraprese **azioni condivise o complementari** tra gli Stati membri;
- nel territorio dell'Unione coloro che vengono salvati a norma del diritto internazionale **dovrebbero** essere **presi in carico** sulla base di uno **sforzo condiviso**.

Nella lettera si invitano, tra l'altro, le Istituzioni europee a concentrare il lavoro sulla definizione delle misure previste nelle conclusioni citate, con particolare riferimento alla realizzazione di **piattaforme regionali** di sbarco in **Paesi terzi**, all'istituzione di **centri controllati** presso gli Stati membri, alla predisposizione di una regolamentazione europea (anche nella modalità di una *soft law*), per far sì che le **imbarcazioni private** (comprese quelle delle ONG), rispettino le **leggi** e **non ostacolino** le operazioni della **Guardia costiera libica**, e a sollecitare gli Stati membri affinché provvedano a versare integralmente la **quota** di rispettiva competenza del **Fondo emergenziale fiduciario UE per l'Africa** (con l'ulteriore richiesta di considerare l'adesione a tale fondo non più volontaria ma obbligatoria).

Il Presidente del Consiglio sottolinea, altresì, la necessità di **rivedere** i meccanismi di **presa in carico** dei salvati in mare a seguito di **operazioni di search and rescue**, e di porre al centro della prevista e decisa **revisione** normativa del regolamento di **Dublino** le modalità di **trattamento** delle **persone sbarcate** a seguito delle citate operazioni. In tale prospettiva, nella lettera si prefigura la **richiesta** del **Governo** italiano alla prossima riunione del comitato politico e di sicurezza (**COPS**), responsabile della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), di **adeguamento** immediato del **Piano operativo** dell'operazione **EUNAVFOR MED Sophia** in relazione al porto di sbarco, che – sottolinea il Presidente del Consiglio italiano - **non può continuare** ad essere identificato **solo in Italia**.

Da ultimo, nella lettera, si chiede, in coerente osservanza delle conclusioni del Consiglio europeo, alle Istituzioni europee di intervenire con la massima urgenza allo scopo di **sollecitare** gli altri **Stati membri** affinché **prendano in carico parte delle circa 450 persone soccorse**, mettendo così in atto un'azione condivisa a livello europeo.

Il Presidente del Consiglio italiano, ha quindi inoltrato ai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio europeo una richiesta di condivisione di responsabilità nella gestione del fenomeno migratorio e di considerare quindi la possibilità di **accogliere in un porto e/o di prendere in carico parte** delle circa 450 **persone soccorse** mettendo in atto un'azione di **condivisione a livello europeo**.

Il 17 luglio 2018, il Presidente del Consiglio ha trasmesso al Presidente della Commissione europea un'ulteriore lettera, nella quale ha, tra l'altro, suggerito l'istituzione di una cellula di crisi diretta dalla Commissione europea con il compito di coordinare, in caso di emergenza, azioni condivise volontarie e complementari da parte degli Stati membri in seguito a singoli episodi di ricerca e salvataggio;

Il 19 luglio 2018, il Presidente della Commissione europea ha risposto al Presidente del Consiglio italiano assicurando, tra l'altro, l'impegno nel corso di tutta l'estate, da un lato, a sostenere gli sforzi degli Stati membri, dall'altro, a preparare proposte legislative da presentare in settembre per rafforzare la **guardia di frontiera** e costiera europea e rendere più efficace la **politica di rimpatrio**.

Nella lettera si considera, altresì, prioritario esaminare il modo in cui potrebbero funzionare i **centri controllati** negli Stati membri dell'UE e il sostegno che può essere fornito dall'Unione; viene al contempo garantito il lavoro per portare avanti la realizzazione di **piattaforme di sbarco**

regionali, in stretta cooperazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, anche in previsione della riunione con tutti i Paesi del Mediterraneo da essi indetta per il 30 luglio.

Circa la proposta italiana di istituire la suddetta **cellula di crisi**, il Presidente della Commissione europea ha, inoltre, convenuto sulla necessità di **migliori meccanismi di coordinamento**, ma soltanto come **tappa** in direzione di un **quadro più stabile**; sotto questo aspetto nella lettera si dichiara che la Commissione europea è pronta a svolgere pienamente la sua **funzione di coordinamento**, sebbene si sottolinei il fatto che l'**UE non ha competenza per determinare il luogo/porto sicuro** da usare per gli sbarchi in seguito a un'operazione di ricerca e salvataggio in mare.

Il Presidente della Commissione europea ha, infine, precisato che sono già in corso discussioni tecniche sulle misure concrete volte a dare seguito a questi accordi.

Il Presidente della Commissione europea ha, inoltre, convenuto sull'importanza della riforma del regolamento di Dublino, ricordando quanto concordato dal Consiglio europeo circa la necessità di trovare il giusto **equilibrio** tra responsabilità e solidarietà tenendo conto delle **persone sbarcate** in seguito alle operazioni di **ricerca e salvataggio**, nonché sottolineando l'importanza, nell'ambito della riforma del sistema comune europeo di asilo, della questione delle **liste UE dei paesi terzi sicuri** e dei **paesi di origine sicuri**

Per quanto concerne la questione dei finanziamenti sollevata dall'Italia, il Presidente Jean Claude Juncker ha precisato che la Commissione ribadirà che si aspetta che tutti gli Stati membri versino la loro **giusta quota**, soprattutto per lo sportello dedicato al **Nordafrica del Fondo fiduciario** dell'UE di emergenza per l'Africa; a tal proposito, oltre alla decisione già adottata che consente di trasferire a tale Fondo 500 milioni di euro dalle riserve del Fondo europeo di sviluppo, il Presidente della Commissione europea ha ricordato la proposta, fra l'altro nel progetto di bilancio per il 2019, di trasferire allo **strumento europeo di vicinato 148 milioni** di euro da destinare allo sportello dedicato al Nordafrica del Fondo fiduciario.

Il Presidente della Commissione europea ha, infine, richiamato le conclusioni del Consiglio europeo secondo le quali tutte le **navi operanti** nel Mediterraneo devono **rispettare le leggi applicabili** e **non possono interferire** con le operazioni della **guardia costiera libica**.

Nella lettera, oltre al richiamo al **codice di condotta** per le ONG definito dall'Italia, appoggiato unanimemente dai Ministri dell'interno degli Stati membri e sostenuto dalla Commissione europea, da un lato, si ricorda il **ruolo** svolto dalle **ONG per salvare vite umane** nel Mediterraneo, dall'altro, si dichiara che **nessun soggetto**, di nessuna natura, **dovrebbe contribuire** a mantenere in vita il **modello** di attività a cui ricorrono i **trafficienti** di esseri umani per sfruttare le miserie umane.

Da ultimo, con particolare riferimento all'**operazione EUNAVFOR MED Sophia**, il Presidente della Commissione europea ha ribadito che

qualsiasi eventuale **modifica** relativa alle attività dell'UE in corso sarà **valutata** con la **massima attenzione**. A tal proposito, ha quindi ricordato che è prevista una **revisione del mandato** dell'operazione Sophia, che sarà **presentata prossimamente**. In tale processo di revisione, potranno essere prese in considerazione le questioni riguardanti le **intese** sugli **sbarchi** sollevate nella lettera del Presidente del Consiglio Conte, parallelamente all'esigenza generale di dare riscontro agli **orientamenti politici** impartiti dal **Consiglio europeo** di giugno.

In conclusione, il Presidente della Commissione europea ha confermato il suo **impegno** a mettere in atto rapidamente tutti gli aspetti delle **conclusioni** del Consiglio europeo che rientrano nel **mandato** della Commissione.

Da ultimo, la Direzione generale per la migrazione ed affari interni della Commissione europea ha convocato a Bruxelles lo scorso **24 agosto** un **incontro informale sul tema degli sbarchi e degli arrivi dei migranti**, con l'obiettivo, per il futuro, di raggiungere un **approccio concreto e comune dell'UE per un meccanismo sostenibile** che tenga conto anche dei recenti casi di sbarco.

L'incontro è stato convocato anche in considerazione dello sbarco negato dal Governo italiano ai migranti a bordo della nave "Diciotti" della Guardia Costiera italiana, tuttora ancorata al porto di Catania. Secondo la Commissione europea, l'incontro è **parte di un più ampio lavoro** che è stato avviato sulle piattaforme di sbarco, sui centri controllati e sulla necessità di riformare il regime europeo comune in materia di asilo, in linea con le Conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2018.

Sono stati invitati a partecipare gli ambasciatori dei Governi di **12 Paesi europei**: Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo e Spagna.

Per l'Italia è intervenuto il Rappresentante permanente presso l'UE, Ambasciatore Massari.

La riunione ha registrato molte divergenze fra gli Stati membri partecipanti e **non ha consentito di raggiungere alcun accordo** su eventuali meccanismi di distribuzione dei migranti sbarcati. Molto rigide le posizioni di Paesi Bassi e Austria. Più aperturiste la Francia e soprattutto la Germania, ma, in ogni caso, nessun accordo è stato possibile su un testo concordato di *statement*. Nessun accordo è stato raggiunto nemmeno sul caso Diciotti che molte delegazioni hanno rifiutato di discutere sostenendo di non avere un mandato specifico sul tema.