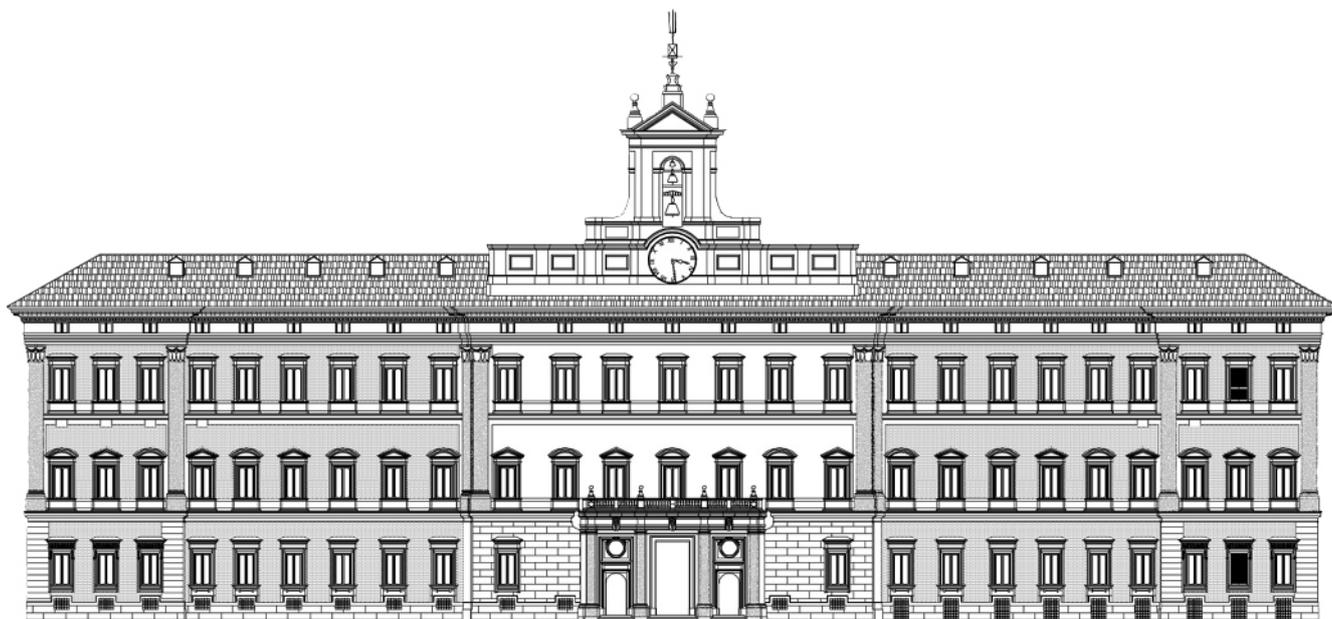




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea

Tallinn, 23-24 aprile 2018

n. 1

19 aprile 2018



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea

Tallinn, 23-24 aprile 2018

n. 1

19 aprile 2018

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	1
SESSIONE I: IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA	3
IL DIBATTITO SUL FUTURO DELL'EUROPA	3
• Premessa	3
• Le posizioni in gioco	3
• Le proposte di riforma avanzate dal Parlamento europeo	5
• Il Libro bianco sul futuro dell'Europa della Commissione europea	5
• Il discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente Juncker	8
• L'Agenda dei leader	10
• Composizione del Parlamento europeo e selezione del prossimo Presidente della Commissione europea	10
• Le proposte del Presidente Macron	11
SESSIONE II: SICUREZZA E DIFESA EUROPEA	15
LE POLITICHE UE IN MATERIA DI SICUREZZA INTERNA	15
• Le competenze dell'UE in materia di sicurezza interna	15
• L'approccio strategico alle questioni della sicurezza	15
• Le principali misure in materia di lotta contro il terrorismo	16
• Radicalizzazione e linguaggio d'odio	16
• Frontiere UE e Spazio Schengen	17
• Scambio di informazioni	18
• Cybercrime	19
LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA DELL'UE (PSDC)	21
• Le competenze dell'UE in materia di politica di sicurezza e difesa	21
• Il dibattito sul rafforzamento della difesa	21

• Iniziative in corso	22
• La cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa	23
• La cooperazione tra UE e NATO	26
• Le Missioni militari e civili dell'UE	26
APPROFONDIMENTI	29
LA RIFORMA DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA	29
• Istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze	31
• Istituzione di un Fondo monetario europeo	32
• Incorporazione del <i>Fiscal Compact</i> nella cornice giuridica dell'UE	32
• Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro	33
LA BREXIT	35
• Quadro riepilogativo	35
• Accordo sulla prima fase dei negoziati	35
• Avvio della seconda fase dei negoziati	37
• Posizione del Regno Unito	39
• Prossime tappe	40
L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE	41
• Gli hotspot	42
• Le operazioni coordinate da Frontex e la missione EUNAVFOR MED Sophia	42
• Il sostegno finanziario	43
• I programmi di ricollocazione	44
• Misure a medio e lungo termine	45
• Il pacchetto asilo	45
• Profili di azione esterna della politica di migrazione	47

Schede di lettura

SESSIONE I: IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA

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 all'**elezioni presidenziali negli Stati Uniti**.

L'elezione del **Presidente degli Trump**, 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**. Ed 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 tutta una serie di disposizioni già vigenti e che non sono state ancora pienamente sfruttate.

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 escludendo anzi la rinazionalizzazione di alcune competenze attualmente attribuite all'Unione.

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

- **metodo intergovernativo**, secondo cui spetta essenzialmente ai governi nazionali, in seno al Consiglio europeo e al Consiglio, 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**, che ha **ampliato** la sua attività ben oltre i confini di attività di indirizzo politico che formalmente i Trattati gli attribuiscono, 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 delle relazioni presentate dall'on. Verhofstadt*).

Le risoluzioni del PE 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**.

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 esemplificati 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					
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 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**

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
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
<u>Norme comuni fissate al minimo ma rafforzamento dell'esecuzione nei settori disciplinati a livello UE; commercio di esclusiva competenza del livello UE</u>	<u>Iniziativa per consolidare la zona euro e assicurarne la stabilità; intervento minore dell'UE27 in alcune parti della politica occupazionale e sociale</u>	<u>Cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo</u>	<u>L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa</u>	<u>Ristrutturazione profonda per rispondere alle nuove priorità concordate a livello dell'UE27</u>	<u>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</u>

□

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

Il discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente Juncker

Il **13 settembre 2017** il **Presidente della Commissione europea**, Jean-Claude Juncker, nel **discorso sullo stato dell'Unione 2017** pronunciato dinanzi al Parlamento europeo, ha illustrato le **priorità per il 2018** e delineato la sua **visione** sulle prospettive dell'Unione europea fino al 2025.

Per quanto riguarda in particolare i **profili istituzionali**, Juncker propone di:

- **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 (TUE)**, 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 ricordo all'unanimità;

- valutare la presentazione di **liste transnazionali per l'elezione dei membri del PE**;

In occasione del **Consiglio europeo informale a 27 del 23 Febbraio 2018**, i Capi di Stato e di governo hanno **rinvitato** la discussione sull'istituzione di liste transnazionali in vista delle successive elezioni del Parlamento europeo del **2024**. Peraltro, l'ipotesi di istituire liste transnazionali in vista delle elezioni del PE del 2019 era stata esclusa dallo stesso Parlamento europeo nella risoluzione approvata il 7 febbraio 2018.

- istituire una **Task force in materia di proporzionalità e sussidiarietà** che valuti l'effettivo valore aggiunto dell'azione dell'UE in tutte le aree politiche.

La Task force, presieduta dal Vice presidente della Commissione europea, Franz Timmermans e composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali (i rappresentanti dei Parlamenti della Troika, ossia di Estonia, Bulgaria e Austria) e rappresentanti del Comitato delle regioni dell'UE, ha **avviato i suoi lavori il 25 gennaio 2018** e dovrebbe presentare una **relazione** al Presidente della Commissione europea **entro il 15 luglio 2018**, contenente **raccomandazioni** relative a:

- una **migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**. *In particolare, tra le opzioni emerse vi sarebbero quelle di: a) **migliorare il controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali**, estendendo il periodo a disposizione dei PN per adottare un parere motivato dalle attuali 8 a 12 settimane dalla trasmissione dell'atto, abbassando la soglia richiesta (attualmente fissata dai Trattati a 1/3 dei voti attribuiti ai PN) per far scattare l'obbligo di riesame della proposta da parte della Commissione; consentendo osservazioni anche in riferimento alla proporzionalità dell'atto e non alla solo sussidiarietà, estendendo il controllo di sussidiarietà anche nelle fasi successive dell'iter di esame della proposta legislativa dell'UE (il controllo di sussidiarietà è infatti attualmente limitato alla proposta iniziale della Commissione europea), migliorando la tempestività e la qualità delle risposte della Commissione europea; b) un **maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella fase prelegislativa dell'UE** attraverso strumenti dedicati di consultazione;*
 - individuazione di **settori la cui competenza potrebbe essere delegata nuovamente o ritornare in via definitiva agli Stati membri**. *Su tale profilo i Governi degli Stati membri sono stati invitati a presentare delle osservazioni o proposte in sede di COREPER (Comitato dei Rappresentanti permanenti, organo preparatorio del Consiglio dell'UE) entro il mese di aprile;*
 - nuove modalità per **coinvolgere meglio le autorità regionali e locali** nelle politiche dell'UE.
- prevedere la convocazione di un **Consiglio europeo speciale per primavera 2019** (all'indomani della data del 29 marzo 2019 in cui è prevista

l'uscita del Regno Unito dall'UE), nel corso del quale prendere delle **decisioni sul rafforzamento dell'integrazione europea**;

Il Consiglio europeo speciale dovrebbe svolgersi a Sibiu (Romania) il 9 maggio 2019.

- l'impegno a fare dell'Unione europea un attore globale più forte, prendendo decisioni di politica estera più rapide (anche tramite un'estensione dei settori sui quali passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata) e istituendo un'autentica **Unione europea della difesa entro il 2025**.

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**.

Composizione del Parlamento europeo e selezione del prossimo Presidente della Commissione europea

In occasione del **Consiglio europeo informale del 23 febbraio 2018**, i Capi di Stato e di Governo hanno discusso sulla:

- **composizione del Parlamento europeo** a partire dalle elezioni previste nella primavera del **2019**, in seguito alla **uscita del Regno Unito dall'UE**, **concordando** sulla **proposta del Parlamento europeo** di ridurre il numero dei parlamentari da **751 a 705**, **ridistribuendo tra alcuni Stati membri 27** dei 73 seggi attualmente assegnati al Regno Unito (46 sarebbero riservati per future eventuali adesioni all'UE). Sulla base di tale redistribuzione, Francia e Spagna avrebbero 5 seggi in più, Italia e Paesi Bassi 3 seggi in più (**l'Italia passerebbe da 73 a 76 seggi**), Irlanda 2 seggi in più ed un seggio in più sarebbe assegnato a Danimarca, Estonia, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Finlandia e Svezia;
- **proposta** cosiddetta degli "**Spitzenkandidaten**", in base alla quale – **come già avvenuto** in occasione delle elezioni del Parlamento europeo **nel 2014** - tutti i partiti politici europei dovrebbero nominare un candidato

alla carica di Presidente della Commissione europea e il Consiglio europeo dovrebbe proporre al Parlamento europeo il candidato del partito politico europeo che abbia conseguito la maggioranza dei seggi al PE. Il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, al termine della riunione ha indicato che il Consiglio europeo ha maturato l'orientamento di **non potere garantire in anticipo che proporrà per la carica di presidente della Commissione europea uno dei capolista**, in quanto il **Trattato non prevede alcun automatismo** in questo processo.

L'articolo 17, comma 7 del Trattato sull'UE stabilisce che spetta al Consiglio europeo nominare autonomamente il candidato, tenendo conto del risultato delle elezioni europee e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate.

Le proposte del Presidente Macron

Un ruolo particolarmente attivo nel dibattito in corso è stato svolto, sin dal suo insediamento dal **Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron**.

La visione di **Macron** è stata illustrata da ultimo nell'**intervento sul futuro dell'Europa pronunciato il 17 aprile 2018 al Parlamento europeo**, nel quale ha, in particolare:

- sostenuto che, in vista delle **prossime elezioni europee** occorre **promuovere** un ampio, democratico e strutturato **dibattito con i cittadini europei sul futuro dell'Europa**, che affronti anche in **modo critico le differenti posizioni** e contribuisca alla costruzione di uno **spazio pubblico europeo**;
- messo in guardia contro il "**fascino illiberale e gli egoismi nazionali**", indicando la necessità di edificare una **nuova sovranità europea, complementare, ma non sostitutiva di quella nazionale**, per dare una risposta chiara agli europei, mettendo in guardia contro l'emergere di una "**sorta di guerra civile europea**";
- difeso la possibilità per gli Stati dell'UE che vogliano **progredire verso forme di maggiore integrazione, di poterlo fare** senza dover essere bloccati da altri Stati dell'UE. A tale proposito, ha evocato la possibilità di un **maggiore ricorso** a decisioni a **maggioranza qualificata**;
- espresso la propria opposizione ad accogliere **nuovi Stati membri nell'UE, in particolare dei Balcani occidentali**, prima che si sia proceduto ad una riforma dell'UE;
- indicato, in materia di **politica migratoria**, le necessità di pervenire **entro la fine dell'attuale legislatura europea** ad un **accordo su la riforma di Dublino con una maggiore solidarietà** nel controllo delle **frontiere esterne** e nella **ridistribuzione** dei migranti all'interno dell'UE, proponendo, inoltre, di creare un **programma europeo per finanziare le comunità locali** che accolgono e integrano i rifugiati;
- invitato, in materia di **riforma della zona euro**, a **completare l'unione bancaria** e creando una **capacità di bilancio** che faciliti la **stabilità e la convergenza** tra i Paesi dell'unione economica e monetaria;

- espresso **pieno sostegno** alla proposta della Commissione europea **sulla tassazione delle imprese** che operano nel **mercato digitale**, che potrebbe consentire di trovare risorse proprie per il futuro del bilancio europeo. Macron ha anche annunciato che la Francia è disponibile ad **aumentare il suo contributo al bilancio dell'UE dopo la Brexit**.

Le proposte di Macron richiamano in ampia misura quelle più dettagliate avanzate dal Presidente francese in un discorso pronunciato il **26 settembre 2017** alla Università della Sorbona. In particolare, aveva in quella sede prospettato:

- in materia di **difesa**, la sviluppo di una **capacità d'azione autonoma europea** attraverso una cooperazione strutturata permanente e un Fondo europeo, ma soprattutto attraverso la creazione di **una cultura strategica comune**, che, passando attraverso un'iniziativa europea di intervento basata sullo scambio di personale militare, approdi a una vera e propria **Forza comune di intervento**, a un **bilancio comune per la difesa** e a una **dottrina condivisa**;
- la creazione di un'**Accademia europea dell'intelligence** per promuovere una cultura comune alla lotta contro il terrorismo, di una **procura europea contro la criminalità organizzata e il terrorismo** e di una **forza europea di protezione civile**;
- la **riforma della politica migratoria**, attraverso una rapida **adozione delle proposte già presentate nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione**, la piena accettazione di un **approccio solidale**, la creazione di un reale **Ufficio europeo per l'asilo e il finanziamento di programmi europei di formazione ed integrazione per i rifugiati**;
- una **politica di sviluppo incentrata sul partenariato con l'Africa** e che si traduca in un ampio progetto fondato su **investimenti incrociati**, sull'**istruzione**, **la sanità**, **l'energia** e destinando i proventi di una **tassa europea sulle transazioni finanziarie all'aiuto pubblico per la politica di sviluppo**;
- un'Europa all'avanguardia nella **transizione ecologica**, tramite un **mercato interno dell'energia** pienamente funzionante, la mutualizzazione dell'energia nucleare, l'adozione di **misure che consentano alle industrie** più esposte alla globalizzazione di competere in condizioni di parità con industrie concorrenti di regioni del mondo che non hanno le medesime esigenze ambientali e l'istituzione di una **tassa sui combustibili fossili**;
- un'Europa della **sicurezza e della sovranità alimentare**, da costruire in primo luogo attraverso una **politica agricola comune (PAC) riformata**;
- un'Europa che assuma la guida della **rivoluzione digitale**, attraverso la creazione di un'**Agenzia europea dell'innovazione**;

- un'Europa fondata su una **zona euro forte**, efficace e solidale, alimentata dai livelli di convergenza e stabilità garantiti dalle riforme nazionali, con un **forte controllo parlamentare a livello europeo** e **capace di investire più** e meglio, anche attraverso un **incremento del bilancio dell'UE** sulla base di **nuove risorse proprie** come le **tassee europee nei settori digitale e ambientale**, o **l'imposta sulle società**. Occorre inoltre prevedere una **convergenza progressiva dei modelli sociali nazionali**, definendo anche un **salario minimo**;
- una **nuova Europa sociale**, incentrata in primo luogo sulla **cultura e l'istruzione**, con la creazione di una vera e propria **rete europea di università**.

Per i **profili di natura più istituzionale**, Macron aveva proposto di:

- avviare un **dibattito** quanto più ampio aperto, libero e trasparente **con i cittadini europei** attraverso la convocazione di **convenzioni democratiche**, anche al fine di dare un **contenuto alla prossime elezioni europee che si svolgeranno nel maggio del 2019**;
- creare in vista delle **prossime elezioni europee liste transnazionali**, utilizzando i 73 seggi lasciati liberi dall'uscita del Regno Unito dall'UE e prevedere che alle successive elezioni europee del **2024, la metà dei seggi del Parlamento europeo dovrebbe essere assegnata attraverso liste transnazionali**;
- **ridurre la composizione della Commissione europea a 15 membri**, prevedendo che i **paesi fondatori diano l'esempio rinunciando al proprio commissario**;
 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.
- utilizzare **meccanismi di integrazione differenziata**, consentendo a tutti di partecipare ma a nessun paese di poter bloccare chi vuole avanzare più velocemente o più lontano.

SESSIONE II: SICUREZZA E DIFESA EUROPEA

LE POLITICHE UE IN MATERIA DI SICUREZZA INTERNA

Le competenze dell'UE in materia di sicurezza interna

La **sicurezza interna** costituisce uno degli obiettivi dell'UE nell'ambito del cosiddetto **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia**.

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, è stato infatti affidato all'Unione il compito di offrire ai cittadini uno **spazio di sicurezza** e di assicurare la **prevenzione e il contrasto alla criminalità**.

Più in particolare, la competenza europea in materia è regolata dal Trattato sul funzionamento dell'UE nell'ambito delle disposizioni relative alla **cooperazione giudiziaria in materia penale** e alla **cooperazione di polizia**.

La cooperazione giudiziaria penale si articola in tre filoni (reciproco **riconoscimento delle decisioni penali, ravvicinamento delle legislazioni penali** degli Stati membri, **prevenzione della criminalità**) e prevede anche l'istituzione di organismi dedicati al rafforzamento della cooperazione tra autorità giudiziarie nazionali (**Eurojust** e la recentemente istituita **Procura europea**).

La cooperazione di polizia persegue gli obiettivi della **condivisione delle informazioni** tra polizie nazionali e del **coordinamento delle rispettive attività** anticrimine, riconoscendo a questo scopo la centralità dell'**organismo Europol** e ribadendo che l'applicazione delle **misure coercitive** è di **competenza esclusiva** delle pertinenti **autorità nazionali**.

L'adozione di atti legislativi in tali settori è, in linea di principio (salve alcune eccezioni), conforme alla **procedura legislativa ordinaria** (il Parlamento europeo interviene in qualità di co-legislatore con gli stessi poteri del Consiglio il quale decide a maggioranza qualificata e).

L'approccio strategico alle questioni della sicurezza

La ripresa della **minaccia terroristica** in Europa, il perdurante fenomeno della **criminalità organizzata**, sempre più caratterizzato dal profilo della **transnazionalità**, ed infine la crescita esponenziale dei pericoli riconducibili alle nuove tecnologie della **comunicazione** e dell'**informatica**, hanno indotto l'Ue a definire un quadro strategico per la sua azione nel settore della sicurezza con l'adozione dell'**Agenda europea sulla sicurezza** nell'aprile 2015.

L'Agenda ha prospettato linee di intervento tradotte in specifiche proposte legislative (*v. paragrafi successivi*).

Inoltre, per rafforzare l'approccio UE a tali materie la Presidenza Juncker della Commissione europea ha creato uno **specifico portafoglio** per l'**Unione della sicurezza** (attribuito al Commissario Julian King) coadiuvato da una task force trasversale che abbraccia numerose competenze all'interno dell'Esecutivo

europeo, cui è stato attribuito il mandato di garantire l'attuazione delle iniziative previste nei documenti programmatici citati.

Le principali misure in materia di lotta contro il terrorismo

Nel corso del 2017 l'Unione ha aggiornato il **quadro giuridico penale in materia di contrasto al terrorismo** adottando:

- una direttiva che **amplia le fattispecie penali** riconducibili ai reati di terrorismo, con particolare riguardo al fenomeno dei **combattenti stranieri**;
- una direttiva relativa al **controllo dell'acquisizione** e della **detenzione di armi** volta ad impedirne l'accesso ai criminali e ai terroristi.

Inoltre, è in corso di esame un pacchetto di proposte legislative volte a ridurre la **capacità delle organizzazioni terroristiche** (e genericamente criminali) di **reperire risorse finanziarie**, stabilendo il **riconoscimento reciproco** degli ordini di **congelamento** e **confisca**, regoli comuni per i **controlli sul denaro contante** in entrata o in uscita dall'UE e per **perseguire penalmente il riciclaggio di denaro**.

Si segnala infine il piano d'azione (presentato dalla Commissione europea nell'ottobre 2017) per rafforzare gli sforzi degli Stati membri per proteggere gli **spazi pubblici e ridurre la vulnerabilità**, recante tra l'altro, un sostegno di 100 milioni nel 2018 per investimenti in soluzioni innovative in materia di **sicurezza urbana**.

Radicalizzazione e linguaggio d'odio

Fin dagli attentati terroristici di Londra del 2005 l'UE ha avviato politiche in materia di radicalizzazione, basate su un approccio trasversale, che include sia strumenti sia di tipo **reattivo** (tra i quali il richiamato nuovo quadro giuridico in materia di terrorismo) sia di **carattere preventivo** (processi di **integrazione** e **inclusione sociale**, di **reinserimento** e **deradicalizzazione** delle persone considerate a rischio e degli stessi combattenti stranieri che fanno ritorno nel loro Paese).

Tra gli strumenti di prevenzione devono ricordarsi il **Gruppo di esperti di alto livello in materia di radicalizzazione**, la **Rete per la sensibilizzazione alla radicalizzazione** (RAN), il **Forum dell'UE su Internet** e l'unità **IRU** (*Internet Referral Unit*), istituita nel 2015 in seno ad Europol con il compito di **segnalare** ai fornitori di servizi *on-line* interessati i contenuti volti alla **propaganda terroristica** o **all'estremismo violento** su Internet (ad esempio video e immagini di uccisioni, istruzioni per realizzare bombe, appelli alla violenza religiosa o razziale).

Con riferimento al più ampio contesto della **lotta contro i contenuti illeciti su internet** la Commissione europea ha inoltre:

- stabilito, nel settembre 2017, una serie di orientamenti e principi per le piattaforme on line al fine di intensificare la lotta contro i contenuti illeciti in cooperazione con le autorità nazionali, gli Stati membri gli altri portatori di interesse;
- indirizzato, nel marzo 2018, agli Stati membri una serie di raccomandazioni recanti misure operative volte a garantire maggiore rapidità nella **rilevazione e nella rimozione dei contenuti illegali online** anche di **stampo terroristico o riconducibili a reati di odio**.

Deve da ultimo segnalarsi l'iniziativa del 2016 della Commissione europea volta a contrastare l'***hate speech on line*** (discorsi di odio e reati di incitamento all'odio, tema strettamente correlato alla propaganda terroristica e ai processi di radicalizzazione), che ha portato alla sottoscrizione da parte di **Facebook, Twitter, YouTube e Microsoft** di un **Code of conduct** recante un elenco di impegni per combattere la **diffusione dell'illecito incitamento all'odio online** in Europa, tra i quali il vincolo ad **eliminare** i messaggi illegali di incitamento all'odio **entro 24 ore dalla segnalazione**.

Frontiere UE e Spazio Schengen

L'azione europea in tale settore si è anzitutto tradotta in misure volte al **rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne**, da un lato, stringendo parzialmente le maglie normative europee in materia di ingresso e uscita dai confini UE, dall'altro, proponendo nuovi meccanismi automatici di controllo dei transiti dei cittadini di Stati terzi nonché migliorando il **funzionamento** e l'**accesso ai sistemi informazione** attualmente utilizzati dalle autorità di contrasto e di gestione delle frontiere.

Tra gli elementi chiave in tale settore, l'approvazione della riforma del **Codice frontiere Schengen** volta a rendere obbligatorie le **verifiche sistematiche** nella banche dati di sicurezza di tutti i viaggiatori, compresi i **cittadini dell'UE** che attraversano le frontiere, misura resa necessaria tra l'altro in considerazione della significativa componente di cittadini europei (le stime Europol riferiscono un volume assai approssimativo nel 2017, intorno **alle 7 mila persone**) espatriati per aderire alle milizie ISIS.

Nel medesimo settore l'Unione ha istituito, alla fine del 2017 un **sistema di ingressi /uscite dell'UE (EES)**, volto a consentire la registrazione dei dati di ingresso e uscita dei cittadini dei Paesi terzi all'atto di attraversare le frontiere esterne.

Sono invece in corso i negoziati tra Parlamento europeo e Consiglio dell'UE per l'adozione di un pacchetto di riforma del **Sistema di informazione Schengen**, il principale database UE utilizzato dalle autorità di contrasto alla criminalità e di sorveglianza alle frontiere, che l'Unione europea intende migliorare, tra l'altro, rendendo obbligatorio l'inserimento nel sistema di alcune categorie di provvedimenti di Stati

membri, come ad esempio il **divieto di ingresso** e l'**ordine di rimpatrio** dei cittadini di Stati terzi non legittimati ad entrare e rimanere sul territorio dell'UE.

Il tema del rafforzamento dei controlli alle frontiere è stato declinato altresì con particolare riferimento alla gestione dei **confini interni** allo Spazio Schengen.

In particolare, la ripresa della **minaccia terroristica** e con maggiore intensità la questione, particolarmente sentita da alcuni Stati membri, dei **movimenti secondari dei migranti irregolari** a seguito della recente crisi migratoria, hanno dapprima indotto una serie di Stati membri ad attivare (anche oltre i termini consentiti dalle norme attuali) tutti gli strumenti previsti dal Codice frontiere Schengen per **sospendere il principio dell'abolizione dei controlli alle frontiere**, e successivamente la Commissione europea a proporre una riforma del Codice stesso volta a consentire **periodi di tale sospensione più estesi**.

L'iter legislativo di tale riforma presso il Consiglio risulta particolarmente complicato, stante la posizione critica di un gruppo minoritario di Stati membri, tra i quali l'Italia e altri Paesi posti sui confini esterni UE. La discussione sulla proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne è, tra l'altro, strettamente connessa ai negoziati relativi alla riforma del regolamento Dublino, con particolare riferimento alle significativa opposizione da parte di una serie di Stati membri (in particolare, il cosiddetto gruppo Visegrad) nei confronti del meccanismo di solidarietà in materia di redistribuzione di richiedenti asilo volto a temperare molto parzialmente il vigente principio di Stato di primo approdo.

Deve peraltro segnalarsi che la Commissione europea sta provando a individuare un punto di equilibrio tra le esigenze degli Stati membri che richiedono maggiore flessibilità nel ripristino dei controlli alle frontiere interne, e gli interessi degli Stati membri che temono il rischio di compromissione dello Spazio Schengen, affiancando alla proposta di riforma citata una serie di raccomandazioni che dovrebbero indurre gli Stati membri a sospendere il normale funzionamento dello Spazio Schengen esclusivamente in casi di effettiva emergenza e a preferire ai controlli di frontiera l'intensificazione delle misure interne di polizia.

Scambio di informazioni

L'Unione ha adottato una serie di misure volte a eliminare le **lacune riscontrate in materia di scambio di informazioni** tra autorità di contrasto (polizia e magistratura penale) oltreché tra servizi di intelligence, tra le quali:

- l'aggiornamento del quadro giuridico di **Europol**, cui è affidato il mandato di assistere le autorità degli Stati membri nelle attività di **contrasto** delle forme gravi di **criminalità internazionale** e del **terrorismo**;
- la messa in rete dei **casellari giudiziari anche con riferimento a cittadini di Stati terzi**, i **codici di prenotazione dei viaggi aerei** da e verso l'Europa, le diverse banche dati contenenti **informazioni**

biometriche (impronte digitali, immagini facciali e DNA), settori nei quali sono stati presentate proposte normative ad hoc o è stata sollecitata l'implementazione da parte degli Stati membri delle discipline vigenti;

- la concessione di **finanziamenti** per sostenere gli Stati membri nell'attuazione della direttiva relativa ai dati del **codice di prenotazione** (cosiddetta direttiva **PNR**, la cui scadenza per il recepimento è stata stabilita nel **maggio 2018**).

Inoltre, sono in corso di esame una serie di proposte legislative volte a realizzare la cosiddetta **interoperabilità** delle **banche dati europee** impiegate dalle autorità di contrasto e di gestione delle frontiere, che dovrebbe tradursi nella realizzazione di uno **sportello unico** in grado di **interrogare simultaneamente** i molteplici **sistemi di informazione**, potenziato da un **unico sistema di confronto biometrico** al fine di consentire alle autorità competenti di verificare identità false o multiple.

Cybercrime

A partire dal 2013 l'UE ha progressivamente rafforzato le misure volte a contrastare la **criminalità informatica** e gli **attacchi informatici**, con particolare riferimento a tre principali categorie di illeciti:

- gli **attacchi alle reti** e ai **sistemi informatici**;
- la perpetrazione di **reati di tipo comune** (ad esempio, crimini essenzialmente predatori) tramite l'uso di sistemi informatici;
- la **diffusione** di contenuti **illeciti** (ed esempio, pedopornografia, propaganda terroristica, etc) per mezzo di sistemi informatici.

La prima categoria di illeciti è considerata di particolare rilievo, attesa la vitale importanza delle reti e dei sistemi informatici rispetto al funzionamento delle **infrastrutture critiche** (tra tutte, il sistema dei trasporti, le strutture ospedaliere, quelle energetiche), la cui sicurezza attiene peraltro al normale **svolgimento della vita democratica di un Paese**. L'intervento dell'UE al riguardo si è sviluppato su diversi piani, inclusa la politica estera, di sicurezza e di difesa europea stante la natura di vera e propria **minaccia ibrida** (vale a dire posta in essere da attori statali e non statali) di alcune tipologie di attacchi informatici.

In tale ambito l'iniziativa più rilevante è rappresentata dalla **direttiva**, approvata nel luglio 2016, **sulla sicurezza delle reti e dell'informazione** (direttiva NIS), con la quale l'Unione europea ha posto le basi per un miglioramento della **cooperazione operativa** tra Stati membri in caso di specifici incidenti di cibersicurezza e della **condivisione delle informazioni sui rischi**.

Nel settembre 2017 la Commissione ha poi presentato un nutrito pacchetto di iniziative volte tra le altre cose:

1. ad istituire un'**Agenzia europea per la cibersicurezza**;
2. a valutare se istituire un **Fondo per la risposta alle emergenze cibernetiche** per gli Stati membri in linea con la normativa europea di settore;
3. ad includere la ciberdifesa nel quadro della **cooperazione strutturata permanente** (PESCO) e del **Fondo europeo per la difesa**, a sostegno dei progetti di ciberdifesa;
4. al rafforzamento della **cooperazione UE NATO** nella **ricerca** in materia di ciberdifesa e cooperazione per l'innovazione, inclusa la partecipazione a **esercitazioni parallele coordinate**;
5. alla riforma (tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee della normativa europea relativa alla lotta contro le **frodi** e le **falsificazioni di mezzi di pagamento** diversi dai contanti,

Infine la Commissione europea sta affrontando il tema assai sentito dell'**accessibilità** e dell'uso delle **prove digitali** da parte delle autorità di contrasto degli Stati strumenti, questione particolarmente complicata sia dall'arduo compito di **decrittare** strumenti e dati usati dai criminali informatici, sia dalla difficoltà di ancorare le prove digitali ad una **specificata giurisdizione territoriale**.

LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA DELL'UE (PSDC)

Le competenze dell'UE in materia di politica di sicurezza e difesa

La **politica di sicurezza e difesa (PSDC)** dell'UE - che rientra nel quadro più generale della **politica estera e di sicurezza comune (PESC)** - è disciplinata con **norme e procedure specifiche rispetto alle altre politiche dell'Unione**.

In tale settore infatti la **procedura legislativa ordinaria non si applica**: le **decisioni sono** adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio di norma all'**unanimità**, su **iniziativa** di uno Stato membro, **su proposta** dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di quest'ultimo con l'appoggio della Commissione. In particolare, spetta:

- al **Consiglio europeo** individuare gli interessi strategici dell'Unione e fissa gli obiettivi della sua politica estera e di sicurezza comune;
- al **Consiglio dell'UE** elaborare tale politica nel quadro delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo;
- all'**Alto Rappresentante** attuare la politica estera e di sicurezza comune, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione.

Il **Parlamento europeo** è consultato regolarmente sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali in materia.

La **Corte di giustizia europea non è di norma competente** riguardo alle disposizioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune.

L'**articolo 42 del Trattato sull'UE** prevede, in particolare, la **graduale definizione** di una **politica di difesa comune** dell'UE, attraverso una decisione del Consiglio europeo all'**unanimità** e stabilisce:

- l'impegno degli Stati membri a migliorare progressivamente le loro capacità militari e a coordinarne lo sviluppo nell'ambito dell'**Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari** (istituita nel 2004);
- l'instaurazione fra gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto tra loro impegni più vincolanti ai fini delle missioni più impegnative di una **cooperazione strutturata permanente**. (*avviata l'11 dicembre 2017, v. oltre*).

Il dibattito sul rafforzamento della difesa

La riflessione in materia, avviata dal Consiglio europeo del 2013, ha poi avuto una accelerazione con il **mandato della attuale Commissione europea**, anche per il mutato contesto globale.

Per un verso, si è registrata l'esplosione **di crisi e di conflitti in prossimità dei confini esterni orientali e meridionali dell'Europa**: la crisi **russo-ucraina**; il conflitto in **Siria**, che ha avuto un immediato impatto su paesi limitrofi, anche in termini di flussi di rifugiati; la perdurante instabilità in **Libia**.

Per altro verso, il ripetersi di gravi **attentati terroristici** in Europa ha suscitato un diffuso stato di allerta per quanto riguarda la **sicurezza e la conseguente richiesta di un maggior coordinamento a livello europeo**.

Contestualmente si è registrato, in coerenza con un trend di lungo termine, il progressivo disimpegno da parte degli **Stati Uniti nei confronti del continente europeo**, a vantaggio di un ricollocamento delle priorità strategiche degli Stati Uniti nel **Pacifico**.

La prospettiva dell'**uscita del Regno Unito** dall'UE, uno dei paesi che in passato aveva manifestato resistenze allo sviluppo di piene capacità dell'UE in termini di difesa e sicurezza che non fossero sotto l'ombrello della NATO, ha ulteriormente **rilanciato le iniziative** per la cooperazione in materia di difesa.

In questo contesto si colloca la **nuova Strategia globale** - presentata al Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2016 dall'Alta Rappresentante Mogherini - che, pur riconoscendo il ruolo della **NATO** per la difesa collettiva, afferma che l'UE deve dotarsi di **capacità ed autonomia strategica sia per contribuire all'Alleanza atlantica sia per agire autonomamente** se e quando necessario.

Iniziative in corso

Le iniziative volte a promuovere una più forte integrazione dell'UE nel settore della difesa si articolano attualmente su **tre filoni**:

- il **piano di attuazione della nuova Strategia globale**, presentato nel novembre 2016, che si concentra sui **profili politico e militari** della cooperazione europea tra cui:
 - il rafforzamento della capacità di gestione delle crisi civili in ambito di PSDC;
 - la **sincronizzazione dei bilanci nazionali per la difesa**, la pianificazione coordinata degli investimenti futuri e l'eliminazione delle duplicazioni;
 - il rafforzamento della **forza europea di reazione rapida** e in particolare i **gruppi tattici dell'UE (EU-Battlegroups)**, contingenti militari di reazione rapida dell'UE costituiti da circa 1500 uomini, dispiegabili in 5-10 giorni dalla decisione del Consiglio dell'UE);
 - un migliore utilizzo delle esistenti **strutture di comando e forze multinazionali** già presenti in Europa (come ad esempio le forze Eurocorps di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna), rafforzando le capacità di comando e controllo europee;
 - il riassetto delle forme di finanziamento comune delle azioni condotte nell'ambito della PESC, in particolare con una revisione del "**meccanismo Athena**". Tale meccanismo gestisce, sulla base di contributi degli Stati membri in proporzione dei rispettivi PIL nazionali, il finanziamento di **spese definite comuni per le missioni ed operazioni militari** dell'UE (l'Italia contribuisce per il 12,10%). Attualmente sono in corso presso il Consiglio

lavori per ampliare la lista delle spese comuni, per comprendervi, in particolare, il dispiegamento dei gruppi tattici dell'UE;

- il **piano di azione per la difesa europea** (*European Defence Action Plan – EDAP*) presentato dalla Commissione europea il 30 novembre 2016 ed incentrato sul rilancio di una **industria della difesa** europea.
Il Piano prevede, in particolare:
 - l'istituzione di un **Fondo europeo per la difesa**, articolato in due sezioni volte al finanziamento, rispettivamente, di progetti di **ricerca collaborativa** nel settore della difesa e del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (con una dotazione annua pari a 500 milioni di euro per il 2019 e il 2020 e di 1 miliardo dal 2021);
 - la promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa e sostegno alle PMI del settore, utilizzando finanziamenti mirati;
 - il rafforzamento del mercato unico della difesa;
- i lavori per l'**attuazione della dichiarazione congiunta UE-NATO** sul rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza e difesa, adottata a margine del Vertice NATO di Varsavia del luglio 2016.

La cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa

Il **Consiglio affari esteri dell'UE** ha adottato l'**11 dicembre 2017** – sulla base della proposta presentata da **Francia, Germania, Italia e Spagna** – una [decisione](#) con la quale si istituisce una **cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa** (*Permanent Structured Cooperation - PESCO*).

Alla PESCO partecipano **25 Stati membri dell'UE** (tutti **tranne Danimarca, Malta e Regno Unito**) che assumono una serie di **impegni vincolanti**:

- conseguire **obiettivi concordati** riguardanti il **livello delle spese** per investimenti in equipaggiamenti per la difesa. In particolare, gli Stati partecipanti alla PESCO devono conseguire un **aumento a medio termine** della spesa per investimenti nel settore della difesa **del 20%** (e del **2%** del totale della spesa per la difesa destinata alla **ricerca** in tale ambito).
Si ricorda che in **ambito NATO** l'**obiettivo concordato del 2% del PIL** per la spesa per la difesa è stato raggiunto tra gli Stati dell'UE solo da Grecia, Regno Unito, Estonia, Romania e Polonia, a fronte di una spesa degli USA pari al 3,50% del PIL. L'**Italia** nel 2017 si colloca all'**1,13%** (pari ad una spesa di circa 21 miliardi di euro, contro i circa 49 del Regno Unito, 41 della Francia e 40 della Germania – *Fonte NATO*);
- **aumentare i progetti congiunti e collaborativi** relativi alla capacità strategiche e di difesa;

- **ravvicinare gli strumenti di difesa**, armonizzando l'identificazione dei bisogni militari e promuovendo la cooperazione nei settori della **formazione e della logistica**;
- rafforzare la **disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze**, in particolare: mettendo a disposizione formazioni utilizzabili strategicamente; puntando ad un **impegno politico accelerato a livello nazionale**, anche **riesaminando le procedure decisionali nazionali**; contribuendo in maniera sostanziale ai **gruppi tattici dell'UE**, confermando i contributi con almeno **quattro anni di anticipo**; semplificando i **trasporti militari transfrontalieri** in Europa;
- cooperare per **colmare**, anche attraverso approcci multinazionali e senza pregiudizio della NATO, le **lacune** constatate nel quadro del «**meccanismo di sviluppo delle capacità**»;
- **partecipare allo sviluppo di programmi comuni di equipaggiamenti**, in particolare, impegnandosi a **utilizzare l'Agenzia europea per la difesa (EDA)** come forum europeo per lo sviluppo congiunto di capacità e considerare Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (**OCCAR**) come il programma di collaborazione preferito per la gestione dell'organizzazione.

La PESCO è aperta ad **ogni altro Stato membro** che in una fase successiva desiderasse parteciparvi; anche **Stati terzi** (non UE) **potranno essere invitati** a partecipare ad alcuni progetti in ambito PESCO, secondo condizioni che dovranno essere specificate con una decisione del Consiglio.

La PESCO si svilupperà in **due fasi** iniziali consecutive (anni **2018-2020 e 2021-2025**). All'inizio di ciascuna fase il **Consiglio dell'UE** adotterà **decisioni** che definiscono **obiettivi precisi** per la realizzazione degli impegni vincolanti.

Ogni **Stato membro** partecipante dovrà sottoporre un **Piano nazionale di attuazione** nel quale delinea le capacità su come soddisfare gli impegni vincolanti in ambito PESCO. Sulla base di tale piano verrà condotta, **su base annuale, una valutazione** del rispetto degli impegni concordati da parte degli Stati membri partecipanti.

L'Italia ha **presentato il piano nazionale di attuazione** il **14 dicembre 2017** al segretariato della PESCO, assicurato dal Servizio per l'azione esterna dell'EU.

Le **spese amministrative** delle istituzioni dell'UE derivanti dall'attuazione della decisione sulla PESCO sono a **carico del bilancio dell'UE**. Le **spese operative** derivanti da **progetti** intrapresi nel quadro della PESCO sono **sostenute principalmente dagli Stati membri che partecipano al singolo progetto**. I progetti possono ricevere contributi provenienti dal bilancio dell'UE.

Il **6 marzo 2018 il Consiglio dell'UE** – riunito per la prima volta nel formato PESCO (ossia solo i ministri degli Stati partecipanti alla PESCO hanno partecipato alle attività deliberative) - ha **adottato una [tabella di marcia per l'attuazione della PESCO](#)** che definisce tra le altre cose:

- le modalità con cui gli Stati membri partecipanti intendono rispettare gli impegni più vincolanti assunti reciprocamente;
- un **calendario per l'accordo su eventuali progetti futuri** (*che dovrebbero essere approvati a novembre 2018*).

In occasione della riunione del Consiglio, l'**Alta Rappresentante**, Federica Mogherini, ha illustrato la **proposta di istituire** – al di fuori del bilancio dell'UE - un **fondo (*European Peace Facility*)** in grado di dotare l'UE di **mezzi e strumenti adeguati** per rispondere al nuovo livello di ambizioni dell'UE nell'ambito della difesa e della sicurezza e per il quale ha indicato che proseguiranno i lavori preparatori nei prossimi mesi.

Progetti di cooperazione in ambito PESCO

Contestualmente alla decisione istitutiva della PESCO, sono stati indentificati una prima serie di **[17 progetti di cooperazione](#)** nel quadro della **PESCO** che sono stati **approvati dal Consiglio dell'UE il 6 marzo 2018**. I progetti riguardano:

1. **comando medico europeo** (capofila Germania, l'Italia partecipa);
2. **comunicazioni radio** (capofila Francia, l'Italia partecipa);
3. **hub logistico di supporto alle missioni ed operazioni** (capofila Germania, l'Italia partecipa);
4. **mobilità militare transfrontaliera** (capofila Paesi Bassi, l'Italia partecipa);
5. **centro per missioni di formazione dell'UE** (capofila Germania);
6. **centro europeo di formazione e certificazione per eserciti** (capofila Italia);
7. **funzioni operative nel settore dell'energia** (capofila Francia, l'Italia partecipa);
8. **sostegno militare in caso di catastrofi, emergenze civili e pandemie** (capofila Italia);
9. **droni sottomarini** per attività di contrasto alle mine marittime (capofila Belgio);
10. **sorveglianza marittima e protezione dei porti** (capofila Italia);
11. **sistema integrato di sorveglianza marittima, area e terrestre** (capofila Grecia, l'Italia partecipa);
12. **piattaforma di condivisione delle minacce cyber** (capofila Grecia, l'Italia partecipa);
13. **squadre di reazione rapida di contrasto alle minacce alla cibersicurezza** (capofila Lituania);
14. **comando strategico delle missioni ed operazioni PSDC** (capofila Spagna, l'Italia partecipa);
15. **sviluppo di veicoli militari di combattimento** (capofila Italia);
16. **piattaforma di artiglieria** (capofila Slovacchia, l'Italia partecipa);

17. **centro di risposta delle crisi** (capofila Germania, l'Italia partecipa).

Complessivamente, **su 17 progetti**, l'Italia è essere **capofila in 4 progetti** (come la Germania) e **partecipa 11 progetti**.

Gli unici progetti ai quali per il momento l'Italia non partecipa sono quelli relativi a droni sottomarini per attività di contrasto alle mine marittime (n.9) ed a squadre di reazione rapida di contrasto alle minacce alla cibernsicurezza (n. 13).

La cooperazione tra UE e NATO

A **marginie del Vertice NATO** che si è svolto l'**8 e 9 luglio 2016** in Polonia, l'UE e la NATO hanno sottoscritto una [dichiarazione congiunta](#) sull'**intensificazione** della **cooperazione pratica attraverso 72 iniziative** nei seguenti settori:

- contrasto alle **minacce ibride**, anche mediante l'elaborazione di procedure coordinate;
- cooperazione operativa in mare e in materia di **migrazione**;
- coordinamento relativo a **cibersicurezza e difesa**;
- sviluppo di **capacità di difesa** coerenti, complementari e interoperabili;
- agevolazione di un'**industria della difesa** più forte e di **una maggiore ricerca** nel campo della difesa;
- potenziamento del coordinamento relativo alle **esercitazioni**;
- creazione di **capacità di difesa e sicurezza** dei partner a **est e a sud**.

Il **Consiglio dell'UE** ha poi adottato, il **5 dicembre 2017**, delle conclusioni nelle quali ha **approvato nuove iniziative di cooperazione con la NATO** (aggiuntive rispetto a quelle indicate nella dichiarazione congiunta del 2016), comprendenti aspetti quali l'**antiterrorismo**, la **cooperazione nell'ambito di donne, pace e sicurezza** e la **mobilità militare**.

Le Missioni militari e civili dell'UE

Missioni militari

Le **missioni militari dell'UE** attualmente **operative** sono **6**:

- **EUFOR ALTHEA**, avviata nel 2004 per il mantenimento della sicurezza in **Bosnia-Erzegovina**;
- **EUNAVFOR ATLANTA**, missione navale istituita nel 2008 per contrastare le **azioni di pirateria sulle coste della Somalia**;
- **EUTM SOMALIA**, missione lanciata nel 2010 e con sede in Uganda;
- **EUTM MALI**, lanciata nel 2013 con lo scopo di fornire, nel sud del Mali, formazione e consulenza militare alle forze armate maliane (FAM);
- **EUFOR RCA**, istituita nel febbraio 2014 nella **Repubblica centrafricana**;

- **EUNAVFOR MED - SOPHIA**, missione navale istituita nel giugno 2015 a fini di lotta contro i **trafficienti di esseri umani nel Mediterraneo**, con una prima fase orientata alla raccolta di informazioni di intelligence e due successive che riguardano la caccia attiva ai trafficanti, prima in acque internazionali, poi nelle acque territoriali e interne della Libia, previo mandato delle Nazioni Unite e approvazione del paese interessato.

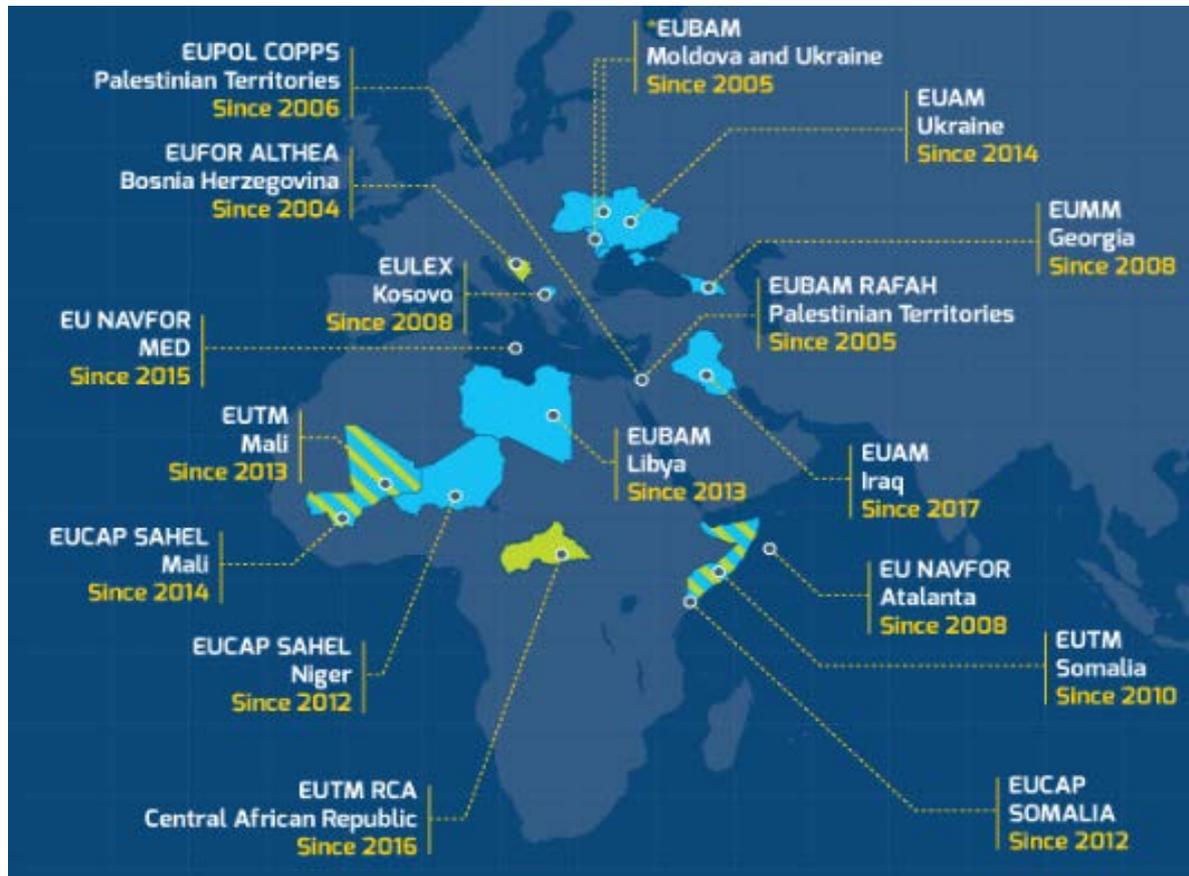
Missioni civili

Le missioni civili dell'UE attualmente **operative** sono **11**:

- **EULEX KOSOVO**, istituita nel 2008, sullo stato di diritto e il sistema giudiziario;
- **EUBAM MOLDAVIA E UCRAINA**, istituita nel 2005, per il controllo delle frontiere, in particolare nella regione della Transnistria;
- **EUBAM RAFAH**, istituita nel 2005, per il controllo di frontiera al **valico di Rafah**, tra la striscia di Gaza e l'Egitto;
- **EUPOL COOPS**, istituita nel 2006, e volta a contribuire alla creazione di un dispositivo di polizia sostenibile ed efficace nei **territori palestinesi**;
- **EUMM GEORGIA**, istituita nel 2008, missione di monitoraggio al fine di contribuire al ristabilimento e la normalizzazione dell'area;
- **EUCAP SAHEL NIGER**, istituita nel 2012 a sostegno delle autorità nigeriane nello sviluppo di capacità proprie di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo nel Sahel;
- **EUCAP SAHEL-MALI**, istituita nel 2015, a fini di sostegno alle forze di sicurezza interna del Mali.
- **EUCAP SOMALIA**, istituita nel 2012 in Somalia con il fine di rafforzare la capacità degli Stati della regione del **Corno d'Africa e dell'Oceano Indiano occidentale** nella gestione delle rispettive acque territoriali;
- **EUBAM LIBIA**, istituita nel 2013 con l'obiettivo di fornire alle autorità libiche sostegno per sviluppare la capacità di accrescere la sicurezza delle frontiere terrestri, marine e aeree, a breve termine, e per implementare una strategia più ampia di gestione integrata delle frontiere a più lungo termine. Per l'evolversi della situazione politica e di sicurezza interna alla Libia, a partire dall'agosto del 2014 la missione ha la sua base operativa in Tunisia;
- **EUAM UCRAINA**, istituita nel 2015, per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina;
- **EUAM IRAQ**, istituita ad ottobre 2017 per l'assistenza alle autorità irachene sui profili civili della strategia di sicurezza nazionale dell'Iraq.



EUROPEAN UNION CSDP OPERATIONS AND MISSIONS 2017

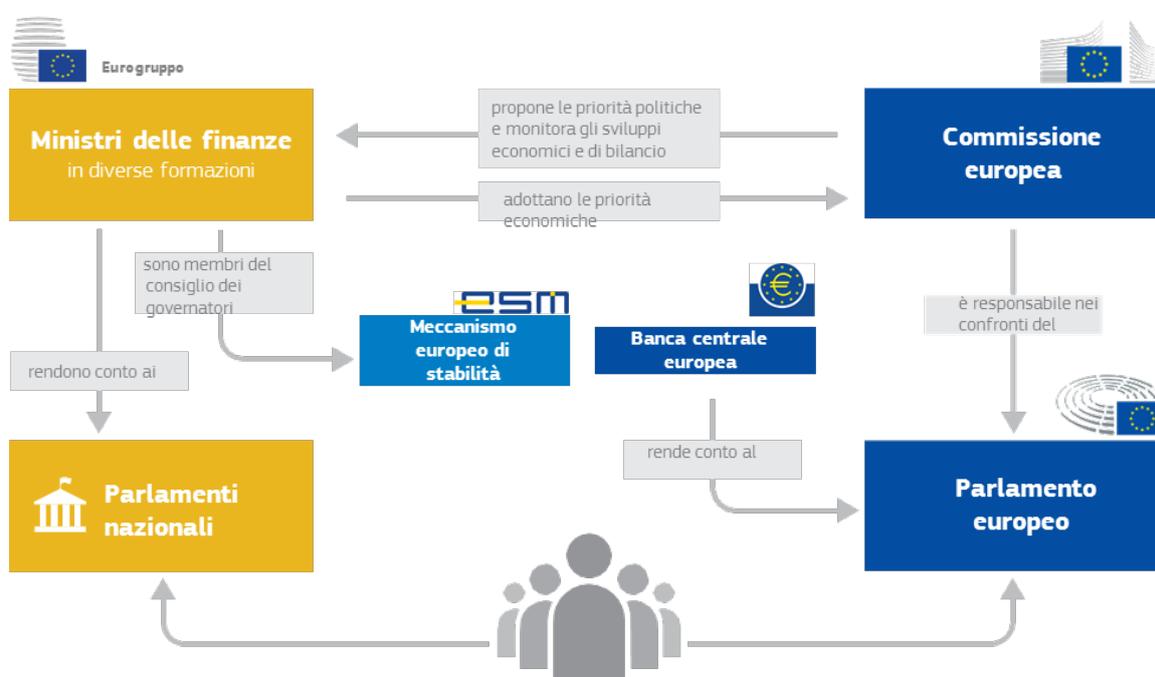


APPROFONDIMENTI

LA RIFORMA DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Il 6 dicembre 2017 la Commissione europea ha presentato, in esito ad una riflessione avviata nel 2015, un **pacchetto di proposte** sul futuro dell'Unione economica e monetaria, che mira a **migliorare in la resilienza e l'integrazione dell'area euro**, non limitandosi a toccare i profili istituzionali e di *governance* ma affrontando alcune delle criticità emerse negli ultimi anni con l'esplosione della crisi economico-finanziaria.

Secondo la Commissione, l'**attuale architettura istituzionale dell'UEM** è un sistema particolarmente **complesso** come evidenziato dallo schema seguente:



La complessità del sistema è accresciuta dal fatto che esso è disciplinato da **norme di rango primario** (contenute nei Trattati) e **di rango secondario** (numerosi regolamenti e direttive a cui, nel tempo, si sono aggiunti **accordi intergovernativi** (quali il Trattato cd. **Fiscal Compact** e il Trattato istitutivo del **Meccanismo europeo di stabilità**, ESM), nonché misure - anche di natura non legislativa - intese, per un verso, a rafforzare i vincoli di finanza pubblica e, per altro verso, ad introdurre una cornice comune per le politiche economiche degli Stati membri.

La riforma dell'UEM pertanto sarebbe resa necessaria anzitutto per operare la **semplificazione e razionalizzazione** del quadro giuridico ed istituzionale.

La seconda è più rilevante ragione per riformare l'UEM risiederebbe nel fatto che il suo assetto attuale 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 questo motivo il pacchetto di proposte individua:

- **misure di carattere istituzionale** (quelle relative all'istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze e del Fondo monetario europeo), con un impatto sull'UE nel suo complesso e non solo sull'area euro;
- misure che riguardano la **razionalizzazione della disciplina legislativa** (quelle relative all'incorporazione del Trattato *Fiscal Compact* nella cornice giuridica dell'UE).

In particolare, il pacchetto comprende:

- una [comunicazione](#) sull'istituzione del **Ministro europeo dell'economia e delle finanze**;
- una [proposta di regolamento](#) per l'istituzione di un **Fondo monetario europeo**;
- una [proposta di direttiva](#) per l'**incorporazione del Trattato Fiscal Compact nell'ordinamento giuridico dell'UE**;
- una [comunicazione](#) relativa ai **nuovi strumenti di bilancio** per la zona euro;
- una [proposta di modifica del regolamento \(UE\) 2017/825](#) per aumentare la dotazione finanziaria del **programma di sostegno alle riforme strutturali**;
- una [proposta di modifica del regolamento](#) sulle disposizioni comuni che disciplinano i **Fondi strutturali e di investimento europei** (fondi SIE) 2014-2020;
- una **tabella di marcia** per l'attuazione di tali interventi (cfr. infra).

Il pacchetto è stato esaminato dalle Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, che, il 7 febbraio 2018, hanno approvato su ciascuno degli atti indicati un apposito documento finale.

Di seguito si illustrano le principali misure proposte dalla Commissione.

Istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze

Il Ministro europeo dell'economia e delle finanze, secondo la proposta della Commissione:

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

Attualmente, nell'ambito della Commissione europea c'è un Vicepresidente (Valdis Dombrovskis) competente per l'euro e il dialogo sociale e che svolge funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività di sei Commissari, tra i quali figura Pierre Moscovici, responsabile per gli affari economici e finanziari. La loro nomina, unitamente a quella degli altri membri della Commissione europea, è stata approvata con il voto favorevole del Parlamento europeo, di fronte al quale sono responsabili. Il Presidente dell'Eurogruppo, invece, è eletto, in base ad uno specifico protocollo del Trattato sul funzionamento dell'UE, a maggioranza dai ministri dell'economia e delle finanze della zona euro, e non è legato da un vincolo di responsabilità con il PE;

- sarebbe **responsabile di fronte al Parlamento europeo**;
- manterrebbe **dialoghi regolari con i Parlamenti nazionali**. In particolare, i Parlamenti nazionali potrebbero chiedere al Ministro di presentare loro 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.

Attualmente, la funzione di coordinamento e di vigilanza si svolge nell'ambito del cosiddetto **semestre europeo**, i cui attori principali sono la Commissione europea, il Consiglio ECOFIN e il Consiglio europeo;

- pronunciarsi sulla politica di bilancio appropriata per la zona euro a **sostegno della politica monetaria della Banca centrale europea**.

Quest'ultimo aspetto sembra prefigurare una significativa innovazione rispetto all'assetto attuale, in cui non è previsto alcun nesso vincolante tra politica economica dell'area euro e politica monetaria della BCE;

- **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).

*Come sottolineato nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018 dalle Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, 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 ad 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)** 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;
- concederebbe **assistenza finanziaria precauzionale agli Stati membri** del FME sotto forma di linea di credito condizionale, nonché assistenza finanziaria per la **ricapitalizzazione degli enti creditizi**;
- verrebbe introdotto il **voto a maggioranza qualificata** (85%), anziché all'unanimità, per le decisioni in materia di sostegno alla stabilità, esborsi e attivazione del sostegno;
- verrebbe inserito 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 una disciplina puntuale per quanto riguarda i membri e la **governance**: L'FME sarebbe dotato di un **consiglio dei governatori** e di un consiglio di amministrazione, nonché di un direttore generale. Il presidente del consiglio dei governatori sarebbe il presidente dell'Eurogruppo (come già avviene per l'ESM).

Nel medio-lungo periodo l'FME potrebbe dotarsi di nuovi strumenti finanziari, ad esempio per sostenere un'eventuale **funzione di stabilizzazione** per affrontare gli **shock asimmetrici**.

Incorporazione del *Fiscal Compact* nella cornice giuridica dell'UE

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

L'art. 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 della 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.

*Si può in proposito osservare che le previsioni del Fiscal Compact sono in larga parte già contenute nei due principali strumenti normativi dell'Unione che definiscono il [Patto di stabilità e crescita](#), ovvero i regolamenti (UE) n. 1466/97 e 1467/97, come modificati dapprima con il cosiddetto **six-pack** del 2011 e, successivamente all'entrata in vigore del Fiscal Compact, con il cosiddetto **two-pack** del 2013, per cui non sembra necessario procedere ad una formale incorporazione del Trattato nell'ordinamento giuridico dell'UE.*

Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro

La Commissione indica **quattro 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 Paesi.

A tale scopo la Commissione propone di avviare una fase di sperimentazione attraverso modifiche mirate al [regolamento](#) sulle disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) 2014-2020, in modo da ampliare la possibilità di **utilizzare parte della riserva di efficacia** a sostegno delle riforme concordate.

La riserva di efficacia, costituita dal 6% dei fondi SIE, viene accantonata ed è destinata soltanto a programmi che hanno conseguito i propri *target* intermedi. Sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione nel 2019, la Commissione europea può infatti decidere sia l'assegnazione della riserva di efficacia, sia, nel caso di grave carenza, la sospensione dei pagamenti.

Al riguardo, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2017 dalle Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera si sottolinea che il finanziamento dello strumento di sostegno alle riforme strutturali mediante riassegnazione della riserva di efficacia potrebbe **sottrarre risorse alla politica di coesione**, con conseguente riduzione della capacità di finanziamento delle azioni previste dai Programmi operativi, sia per la quota UE, sia per la quota di cofinanziamento nazionale;

- uno specifico **strumento di convergenza per i Paesi in procinto di adottare l'euro**;
- un meccanismo di **backstop per l'Unione bancaria, tramite il FME**;

- una **funzione di stabilizzazione** per mantenere i **livelli di investimento** in caso di gravi **shock asimmetrici**. Tale funzione si limiterebbe a integrare il ruolo di stabilizzazione svolto dai bilanci nazionali; più specificamente, nei periodi di congiuntura sfavorevole i Paesi ricorrerebbero ai loro stabilizzatori automatici e alla politica di bilancio discrezionale. Se questi non dovessero essere sufficienti, la funzione di stabilizzazione si attiverebbe in un secondo momento, al fine di evitare gli *shock* asimmetrici.

Le **misure** proposte dalla Commissione andrebbero approvate ed attuate secondo la seguente **tabella di marcia**, allegata al pacchetto:

*Va sottolineato al riguardo che **talune misure**, pur considerate essenziali ai fini del rafforzamento dell'UEM, sono **rinviate ad una fase successiva**: in particolare, l'adozione di una proposta legislativa relativa ad uno **strumento di stabilizzazione** dell'area euro viene **posticipata alla metà 2019**, mentre altre misure, altrettanto importanti, sono addirittura rinviate al periodo successivo (2019-2025). E' questo il caso dell'**emissione comune di titoli di debito** equiparabili ai titoli del Tesoro degli Stati Uniti, della creazione di un **Tesoro della zona euro** e della **semplificazione delle norme del Patto di stabilità e crescita**.*

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

LA BREXIT

Quadro riepilogativo

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, e quindi, il 29 marzo 2019** (*a meno che il Consiglio europeo, come previsto dall'art. 50 del TUE, 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 in due fasi dei negoziati**:

- una **prima fase** volta a fornire la massima **chiarezza e certezza giuridica ai cittadini, alle imprese ed ai partner internazionali** sugli effetti del recesso del Regno Unito ed alla definizione delle modalità di recesso del Regno Unito per quanto riguarda i diritti e le obbligazioni che derivano da impegni assunti in quanto Stato membro dell'UE;
- una **seconda fase** dedicata ad una intesa complessiva **sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito**.

La **prima fase** si è svolta da **giugno a dicembre 2017**, quando il **Consiglio europeo**, in seguito al raggiungimento di un accordo di massima sulle questioni prioritarie relative al recesso del Regno Unito dall'UE (*v. infra*) ha deciso il passaggio alla **seconda fase, poi avviata il 6 febbraio 2018**.

Per l'UE i negoziati sono **condotti da una task force della Commissione europea** a capo della quale è stato nominato **Michel Barnier**.

Accordo sulla prima fase dei negoziati

L'UE e il Regno Unito hanno raggiunto, **l'8 dicembre 2017**, un [accordo](#) sulle seguenti **tre questioni prioritarie** della **prima fase dei negoziati**:

- **diritti dei cittadini**: i cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito e i cittadini del Regno Unito residenti nell'UE **potranno continuare ad esercitare i diritti attualmente garantiti** dalle normative europee, sulla base dei **principi di parità di trattamento e di non discriminazione**. Le disposizioni relative alla protezione dei diritti dei cittadini UE residenti nel Regno Unito saranno sostanzialmente **incorporate nel diritto britannico** (avranno dunque applicabilità diretta e non potranno essere modificate unilateralmente dal Regno Unito attraverso una legge ordinaria) e i **tribunali britannici dovranno fare riferimento diretto ad esse**, assumendo come riferimento le **sentenze della Corte di giustizia dell'UE**. In caso di incertezza è previsto che le corti del Regno

Unito facciano ricorso al **rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE per un periodo di 8 anni** dall'entrata in vigore dell'accordo di recesso. Il **controllo** sulla corretta applicazione delle disposizioni relative ai diritti dei cittadini sarà esercitato dalla **Commissione europea** e, nel **Regno Unito**, da una **autorità indipendente**;

- **liquidazione finanziaria**: il Regno Unito si impegna ad **onorare tutti gli obblighi finanziari 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 di bilancio dell'UE, nonché gli altri impegni finanziari già assunti che dovrebbero andare oltre tale data. Secondo le prime stime non ufficiali, tale impegno corrisponderebbe ad una **cifra tra i 45 e i 60 miliardi di euro**;
- regolamentazione delle questioni legate al **confine tra Irlanda e Irlanda del Nord**. L'UE e il Regno Unito si sono impegnati a tutelare gli accordi del Venerdì santo (o accordo di Belfast) del 1998. Il **Regno Unito si impegna a presentare soluzioni per regolamentare il confine tra Irlanda del Nord ed Irlanda senza la creazione di una vera e propria frontiera fisica e controlli alla frontiera**. In mancanza di un accordo tra le parti il **Regno Unito si impegna a mantenere il pieno allineamento regolamentare con le disposizioni dell'UE relative al mercato interno e all'Unione doganale**, funzionali al rispetto della cooperazione nord/sud in Irlanda e degli accordi del 1988.

Il **19 marzo 2018**, il capo negoziatore per l'UE, Michel Barnier, e David Davis, capo negoziatore per il Regno Unito, hanno annunciato di aver raggiunto una **parziale intesa su un [progetto di accordo di recesso](#) del Regno Unito dall'UE**, volto a tradurre il contenuto dell'accordo sulle questioni prioritarie che era stato raggiunto l'8 dicembre 2017

In particolare, il progetto di accordo di recesso prevede:

- 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**, poiché sarà diventato uno stato terzo, ma **conservierà pieno accesso al mercato unico dell'UE**. 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 (30 marzo 2019 – 31 dicembre 2020) degli **stessi diritti** garantiti ai cittadini dell'UE già residenti nel Regno Unito;
- l'impegno del Regno Unito ad onorare la **liquidazione finanziaria** sulla base dell'accordo che era stato raggiunto l'8 dicembre (v. sopra).

Il progetto di accordo non contiene ancora **una soluzione** su alcune questioni e in particolare sulle modalità per **evitare un confine fisico tra Irlanda e Irlanda del Nord**.

Regno Unito e l'UE si sono comunque **accordati** sull'inserimento nell'accordo di recesso di una **clausola di salvaguardia sull'allineamento regolamentare tra Irlanda e Irlanda del Nord con le disposizioni europee relative al mercato interno nell'Irlanda del Nord** (*il che implicherebbe la creazione di una separazione regolamentare tra Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito*), che **si applicherebbe in mancanza di altra soluzione**, da individuarsi nell'ambito del negoziato sulle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito.

Si ricorda che tale proposta, in un primo tempo, era stata giudicata irricevibile dal parte del Primo Ministro britannico, Theresa May.

Avvio della seconda fase dei negoziati

Il Consiglio dell'UE ha adottato il **29 gennaio 2018** direttive aggiuntive di negoziato che integrano, per i profili della **disciplina del periodo transitorio**, quelle già adottate dal Consiglio il 22 maggio 2017.

Per periodo transitorio si intende il periodo nel corso del quale il Regno Unito non farà più parte dell'UE, ma non saranno ancora applicabili le disposizioni del futuro accordo sui rapporti tra UE e Regno Unito.

Le direttive aggiuntive prevedono che:

- il **periodo di transizione** dovrà essere definito precisamente nel tempo, e **concludersi in ogni caso entro il 31 dicembre 2020**. Le disposizioni dell'accordo di recesso relative ai diritti dei cittadini dovranno quindi applicarsi dalla data in cui termina il periodo di transizione.

La data del **31 dicembre 2020** coincide con la **scadenza del corrente quadro finanziario pluriennale dell'UE 2014-2020**. Secondo stime della Commissione europea, 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, corrispondente a **circa il 10%** del bilancio annuale dell'UE, che si aggira sui 150 miliardi di euro l'anno.

- nel periodo transitorio, il **Regno Unito continuerà a partecipare all'unione doganale e al mercato unico** (con tutte e quattro le libertà) e **l'acquis dell'UE continuerà ad applicarsi integralmente** nei suoi confronti e al suo interno esattamente come se fosse ancora uno Stato membro. Di conseguenza, il Regno Unito dovrà restare vincolato agli obblighi derivanti dagli accordi conclusi con i paesi terzi. **Qualsiasi modifica dell'acquis decisa nel periodo di transizione si applicherà automaticamente al Regno Unito;**
- nel corso del periodo transitorio si applicheranno tutti gli esistenti strumenti e strutture dell'Unione in materia di regolamentazione, bilancio, vigilanza,

attività giudiziaria ed esecuzione, ivi compresa la **competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**;

- dal **30 marzo 2019 il Regno Unito sarà un paese terzo**. Come tale **non sarà quindi più rappresentato** nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

Il Consiglio europeo del **22 e 23 marzo 2018** ha poi adottato [orientamenti](#) per quanto riguarda il negoziato sul quadro delle **future relazioni tra UE e Regno Unito**, nei quali, in particolare, si prevede che:

- l'UE intende stabilire con il Regno Unito una **cooperazione più stretta possibile**, che comprenda la **cooperazione economica e commerciale**, ma anche la **lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale, e la politica di sicurezza, difesa ed estera**;
- le **4 libertà del mercato unico** (libera circolazione dei capitali, delle merci, dei servizi e delle persone) **sono indivisibili e non sarà possibile negoziare un accordo basato sui singoli settori** (cosiddetto "*cherry picking*");
- considerato che il Regno Unito non intende partecipare al mercato unico o all'Unione doganale, si indica l'intenzione di avviare i lavori per 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** (i servizi finanziari al momento non sono esclusi), compatibilmente con il futuro *status* di paese terzo del Regno Unito, accesso ai rispettivi mercati di **appalti, investimenti e protezione della proprietà intellettuale**, comprese le **denominazioni di origine** e l'accesso reciproco alla acque e alle **risorse della pesca**;
- il **futuro partenariato** tra UE e Regno Unito dovrebbe, inoltre,:
 - comprendere **disposizioni ambiziose sulla circolazione delle persone fisiche**, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e sul riconoscimento delle qualifiche professionali;
 - puntare a **mantenere la connettività tra UE e Regno Unito** in materia di **servizi di trasporto**, mediante un accordo sul trasporto aereo e accordi sulla sicurezza aerea ;
 - prevedere **condizioni per la partecipazione del Regno Unito**, in quanto paese terzo, ai **programmi dell'UE** ad esempio nei settori della **ricerca, istruzione, cultura**;
 - fornire garanzie volte ad **assicurare condizioni di parità**, con l'obiettivo di **prevenire un vantaggio concorrenziale sleale** di cui il Regno Unito potrebbe beneficiare indebolendo i propri livelli di protezione relativi a **misure fiscali, sociali, ambientali e regolamentari**, nonché in materia di **concorrenza ed aiuti di Stato**;

- contemplare efficaci scambi di informazioni, il sostegno alla **cooperazione operativa tra autorità di contrasto e la cooperazione giudiziaria in materia penale**;
- prevedere adeguati meccanismi di consultazione, coordinamento e cooperazione in materia di **politica estera, di sicurezza e di difesa** da realizzarsi sulla base di un **accordo sulla sicurezza delle informazioni**;
- prevedere una **governance delle relazioni tra UE e Regno Unito** in materia di **vigilanza, risoluzione delle controversie, sanzioni e meccanismi di ritorsione incrociata**.

Posizione del Regno Unito

Il **Regno Unito non ha ancora chiarito in modo univoco e chiaro** la sua **visione sul futuro accordo sulle relazioni tra UE e Regno Unito**, i cui elementi generali dovranno essere oggetto della seconda fase dei negoziati.

In particolare, il sottosegretario per la Brexit, Davis, ha indicato l'intenzione di puntare ad un **accordo che vada oltre l'accordo commerciale tra l'UE ed il Canada (CETA)**, che ha condotto ad una eliminazione del 98% dei dazi doganali per l'importazione delle merci tra UE e Canada (ma ha un impatto residuale per la liberalizzazione dei servizi), e che comprenda anche i **servizi** e in particolare i **servizi finanziari** (cosiddetto *CETA plus plus plus*).

Attualmente il **Regno Unito**, come **Stato membro dell'Unione, partecipa al mercato unico dei servizi finanziari**, all'interno del quale vige il cosiddetto "**passaporto unico**" (*single passport*). Il regime consente a un intermediario autorizzato in uno Stato membro di operare (con succursali o in libera prestazione di servizi) in qualunque altro Stato membro senza bisogno di autorizzazioni. L'uscita del Regno Unito dall'UE comporterà la revoca del passaporto unico; gli intermediari britannici saranno trattati come intermediari dei paesi terzi e dovranno ottenere una nuova licenza nei diversi Stati membri in cui intendono operare e sottoporsi alla vigilanza da parte delle autorità del paese ospitante.

Il **Primo Ministro britannico, Theresa May**, ha illustrato la posizione del Regno Unito sul futuro dei rapporti con l'UE in un **discorso pronunciato il 2 marzo 2018**.

In particolare, pur indicando l'intenzione del Regno Unito di **non rimanere nel mercato unico né di aderire all'Unione doganale** dell'UE, ha evocato la necessità di definire un **partenariato il più ampio possibile tra il Regno Unito e l'UE**.

May ha indicato la necessità di **andare oltre gli schemi esistenti** delle relazioni tra l'UE ed alcuni paesi terzi come la Norvegia (piena adesione al mercato unico e contribuzione al Bilancio UE) o la il CANADA (accordo CETA), e si è espressa a **favore di un accordo tagliato su misura** delle relazioni esistenti tra Regno Unito e UE.

In materia di scambio commerciale di merci e beni, la May ha, in particolare, ipotizzato una **partnership doganale** per evitare l'imposizione di dazi o blocchi alle frontiere, basata su un **sistema di mutuo riconoscimento**, che preservi la capacità del Regno Unito di determinare le proprie tariffe con paesi terzi rispetto all'UE.

Su settori come la **politica agricola** e la **pesca** il **Regno Unito** intende invece **riprendere la piena autonomia dalle politiche dell'UE**, mentre in altri settori quali **farmaci, aerospaziale e prodotti chimici** è disposto a **restare allineato** alla disciplina europea e **partecipare** come membro associato alle **Agenzie europee** per i prodotti chimici, per i prodotti medicinali e per la sicurezza nel settore aereo. Per i **servizi finanziari**, il Regno Unito **non intende mantenere il sistema del "passaporto unico"**, ma si dovrà comunque definire un **accordo reciproco** considerato il livello di integrazione esistente. Il Primo Ministro britannico ha inoltre indicato che il Regno Unito intende mantenere una **stretta cooperazione con l'UE** nei settori **dell'energia, dei trasporti, della ricerca e innovazione, dell'istruzione e della cultura** e dovrà, inoltre, essere definito un accordo per la **protezione dei dati**.

May ha anche sottolineato la necessità di:

- **evitare confini doganali fisici tra Irlanda e Irlanda del Nord**, ribadendo però la necessità di non rompere l'integrità del mercato comune del Regno Unito creando un confine nel mare di Irlanda;

- istituire un **meccanismo di arbitrato completamente indipendente** per risolvere gli eventuali contenziosi tra il Regno Unito e l'UE, indicando che la **giurisdizione della Corte europea di giustizia dell'UE dovrà terminare** una volta che il **processo di recesso** del Regno Unito dall'UE sarà **completato**.

L'*Office for Budget Responsibility* (OBR), organo indipendente che fornisce analisi e statistiche al Tesoro britannico, ha calcolato che il **Regno Unito dovrà versare alla UE**, come costi legati alla Brexit, una cifra di **37,1 miliardi di sterline** (circa 42 miliardi di euro al cambio attuale) fra il **2019 e il 2064**.

La **House of Lord** ha **approvato il 18 aprile 2018** (348 voti a favore 225 contrari) una **risoluzione** con la quale impegna il Governo a valutare le possibili opzioni affinché il **Regno Unito rimanga nell'unione doganale europea**.

Prossime tappe

Il **Consiglio europeo** dovrebbe **riesaminare lo stato dei negoziati** in occasione della prossima riunione del **28 e 29 giugno 2018**.

Michel Barnier ha indicato che i negoziati sulla Brexit **dovranno concludersi entro ottobre 2018**, al fine di consentire il completamento della procedura di adozione dell'accordo di recesso da parte delle istituzioni dell'UE entro il 29 marzo del 2019, data limite di due anni prevista dall'art. 50 del TUE.

Si ricorda, infine, che **l'accordo di recesso del Regno Unito dall'UE non necessita di essere ratificato dagli Stati membri**, mentre **l'accordo che disciplinerà le future relazioni tra l'UE e il Regno Unito avrà natura mista e dovrà invece essere ratificato da tutti gli Stati membri**.

L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

L'eccezionale ripresa dei flussi migratori irregolari verso l'Unione europea a partire dal 2015, con particolare riferimento alla rotta del Mediterraneo orientale (dalla Turchia alla Grecia) e a quella del Mediterraneo centrale (prevalentemente dalla Libia all'Italia), ha indotto l'Unione europea a compiere un significativo cambio di passo in materia di politica della migrazione e dell'asilo.

*Di seguito una tabella recante il numero degli sbarchi in Europa negli ultimi anni:
Fonte UNHCR (aggiornato al 29 febbraio 2018)*

Anno	Sbarchi in Grecia	Sbarchi in Italia	Sbarchi in Spagna	Totale sbarchi UE	Morti/dispersi in mare
2018 (gen.-mar.)	4.286	6.163	4.246	13.289	489
2017	29.718	119.369	22.103	172.301	3.119
2016	173.450	181.436	8.162	362.753	5.096
2015	856.723	153.842	5.283	1.015.078	3.771
2014	41.038	170.100	4.632	216.054	3.538

La crisi migratoria ha altresì determinato una crescita senza precedenti delle domande di protezione internazionale presentate negli Stati membri. Secondo l'Ufficio europeo per l'asilo (EASO), nel 2015 gli Stati membri hanno registrato **un milione e 400 mila domande di protezione internazionale**, contro le **600 mila dell'anno precedente**. Il volume di domande nel 2016, seppur in diminuzione, è rimasto molto elevato, attestandosi a un **milione e 236 mila**, mentre il 2017 ha registrato un significativo rallentamento delle domande con **circa 707 mila istanze** di asilo (- 43 per cento).

In Italia si è assistito ad un trend annuale delle domande di protezione internazionale in **continua crescita**. Dalle **63 mila** del 2014 si è passati alle **84 mila** nel 2015 e alle **123 mila** nel 2016; infine nel 2017 sono state presentate in Italia circa **130 mila** domande di asilo.

Nel gennaio del 2018 le richieste di asilo nell'UE sono state circa **53 mila**, 7 mila delle quali sono state registrate in Italia.

Il Ministero dell'interno ha pubblicato anche il dato relativo alle domande di asilo presentate in Italia nel febbraio 2018, pari a circa **6 mila istanze**.

Presentata nel maggio del 2015, l'Agenda europea sulla migrazione, include, da un lato, 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, secondo un approccio basato sull'equilibrio tra principi di **solidarietà** e **responsabilità**.

Il sostegno dell'UE agli Stati membri posti sulle frontiere esterne

Il rafforzamento del sostegno UE agli Stati membri più esposti ai flussi, si sta traducendo, tra l'altro, in un maggior coinvolgimento delle principali Agenzie europee (**Frontex**, riformata e ridenominata Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea; **EASO** – Ufficio europeo per l'asilo; **Europol**, l'Agenzia europea per il contrasto al crimine) nelle attività di controllo delle frontiere esterne e di gestione degli sbarchi, oltreché nelle procedure di asilo.

Gli hotspot

Dal 2015 l'Unione europea ha avviato il metodo dei **punti di crisi** (*hotspot*), centri strategici di smistamento di migranti in ingresso nei quali sono svolte 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. Gli *hotspot* sono gestiti da autorità nazionali con il sostegno delle citate Agenzie europee (e la cooperazione di altri organismi internazionali come l'UNHCR).

In particolare l'ausilio di Frontex è nel campo della identificazione, registrazione e foto-segnalamento dei migranti, mentre EASO ed UNHCR forniscono sostegno alle autorità italiane nella prima identificazione delle persone vulnerabili nonché nella procedura di richiesta di protezione internazionale e di ricollocazione. Europol è impegnata nella attività di ricerca di informazioni di particolare rilevanza per le indagini e per la facilitazione della condivisione dei database.

Sono stati istituiti cinque hotspot in Grecia (Chios, Leros, Lesvos, Kos, e Samos) e cinque in Italia (Lampedusa, Messina, Pozzallo, Taranato, e Trapani).

Secondo la Commissione europea l'Italia dovrebbe realizzare tre ulteriori *hotspot*.

Le operazioni coordinate da Frontex e la missione EUNAVFOR MED Sophia

Frontex ha rafforzato la propria funzione di coordinamento delle attività congiunte di sorveglianza delle frontiere marittime, con particolare riguardo alle **missioni Poseidon** (Mediterraneo orientale) e **Triton** (Mediterraneo centrale).

L'aumento dei flussi lungo la rotta del Mediterraneo centrale ha determinato l'**ampliamento del raggio di azione in mare** e del **budget** a disposizione della missione Triton, che di fatto ha sostituito nel 2016 l'operazione italiana **Mare Nostrum**, nelle operazioni di controllo dei confini UE e di **ricerca e salvataggio** delle vite umane in mare. Tale missione è stata sostituita nel febbraio 2018 dall'operazione Themis, che sostiene l'Italia per quanto riguarda i flussi

provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania, con un mandato che oltre alla **ricerca** e al **soccorso** dei migranti in mare, prevede altresì un focus rafforzato sulle attività delle forze dell'ordine, incluse le operazioni di **intelligence** concernenti le **minacce terroristiche**.

Il Governo italiano ha precisato che, rispetto alla precedente Triton, 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. Due saranno le nuove aree di pattugliamento nel Mediterraneo: una ad est - per i flussi migratori da Turchia e Albania - e una ad ovest - per quelli che partono da Libia, Tunisia e Algeria. Inoltre, secondo il Governo, la linea di pattugliamento delle unità navali italiane sarà posta al limite delle 24 miglia dalle nostre coste, **riducendo la zona operativa dell'Italia** rispetto a quella attuale.

Il rafforzamento del sostegno dell'UE agli Stati membri di frontiera si è infine tradotto nella riforma **del quadro giuridico di Frontex**, trasformata in vera e propria Agenzia europea, dotata di maggiori funzioni e risorse (*vedi infra l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea*).

Nel giugno 2015 l'UE ha altresì avviato l'operazione navale EUNAVFOR MED Sophia (il cui comando è stato affidato al nostro Paese, volta ad **individuare**, **fermare** ed **eliminare imbarcazioni** e **mezzi usati** o sospettati di essere usati dai trafficanti di migranti nel Mediterraneo).

La missione (prorogata **fino alla fine del 2018**) è stata progressivamente potenziata attraverso una serie di decisioni del Consiglio dell'UE e di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, grazie alle quali, da un lato, il suo raggio di azione è stato esteso alle **acque internazionali**, dall'altro, sono state previste nuove funzioni quali: la formazione **della guardia costiera libica** nelle attività di sorveglianza del mare; l'attuazione dell'**embargo dell'ONU sulle armi** in alto mare al largo delle coste libiche.

Il sostegno finanziario

A partire dal 2015 l'Unione europea ha integrato le risorse previste nell'ambito del **bilancio pluriennale UE 2014-2020** in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, con un **sostegno di emergenza ad hoc** a favore di Italia e Grecia.

Le risorse previste nel bilancio pluriennale UE per i **programmi nazionali** in Italia in materia di migrazione, asilo, e gestione delle frontiere derivano dal **Fondo migrazione, integrazione e asilo AMIF** (circa **382 milioni** di euro) e da gran parte del Fondo sicurezza interna **ISF** (circa **253 milioni** di euro, a sua volta articolato in un Fondo per le frontiere di **182 milioni** e un Fondo in materia di polizia di oltre **64 milioni** di euro).

A seguito della crisi dei flussi migratori l'Italia si è vista assegnare dall'UE, a titolo di **assistenza all'emergenza**, **189 milioni** di euro,

Il sostegno in emergenza ha finanziato per la massima parte i servizi offerti ai migranti e ai richiedenti asilo, compresi l'**assistenza medica**, l'**interpretazione** e la **mediazione interculturale** presso i **punti di crisi** e le altre aree di ingresso, oltreché le **risorse umane** e le attrezzature dei centri di accoglienza esistenti e futuri, nonché la fornitura di **attrezzature speciali** per i controlli di sicurezza e di **strumenti per la lotta al traffico** di migranti e alla tratta di esseri umani.

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.

I programmi di ricollocazione

Tra le iniziative più significative contemplate dell'Agenda risultano i programmi di ricollocazione in tutti gli Stati membri di parte dei **richiedenti asilo** sbarcati sulle **coste italiane e greche** per **due anni** a partire dal **settembre 2015**.

Si tratta delle decisioni del Consiglio adottate nel settembre 2015, con le quali l'UE ha declinato il **principio di solidarietà** tra Stati membri contenuto nell'articolo 79, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, previsto qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Il meccanismo, oggetto di successive modifiche e integrazioni, si è assestato prevedendo la ricollocazione di circa **98 mila richiedenti asilo**: oltre **63 mila** dalla **Grecia**, circa **35 mila** dall'**Italia**.

I programmi prevedono la ricollocazione di richiedenti asilo appartenenti a nazionalità caratterizzate da **altissimi tassi di riconoscimento** dello status di protezione internazionale (ad esempio le nazionalità siriana e afgana).

La Commissione europea ha periodicamente dato conto dell'attuazione di tali decisioni; al 7 marzo 2017, sarebbero circa **34 mila** le **ricollocazioni**, di cui **12 mila** effettuate **dall'Italia** e circa **22 mila** dalla **Grecia**.

In sostanza è stato realizzato poco più di **un terzo** degli obiettivi individuati dal Consiglio, sebbene la Commissione europea ritenga di aver ricollocato la **quasi totalità** dei migranti **aventi diritto**.

In ogni caso, la Commissione europea è intervenuta per **sanzionare** gli Stati membri inadempienti avviando procedure di infrazione, per il mancato rispetto dei programmi temporanei di ricollocazione, nei confronti di **Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia**

Tali programmi sono scaduti nel settembre 2017, mentre sono tuttora in corso gli ultimi ricollocamenti concernenti migranti giunti in Italia e Grecia fino al 26 settembre 2017. La Commissione europea **non ha ritenuto** di rinnovare simili meccanismi, prefigurando la possibilità di offrire **incentivi finanziari** agli Stati membri disponibili ad **ulteriori ricollocamenti**.

Misure a medio e lungo termine

L'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea

Con la riforma del 2016 Frontex, oltre al cambio di denominazione ha assunto il rango di Agenzia europea e visto rafforzato il proprio mandato nel senso di acquisire maggiori spazi di autonomia e di intervento in caso di crisi migratorie. Tra i profili del rafforzamento più rilevanti si ricordano: l'istituzione di una **riserva rapida** di guardie di frontiera e di una **riserva di** attrezzatura di reazione rapida; il potere di **valutare** ed eventualmente di indirizzare **raccomandazioni** agli Stati membri circa la capacità di controllo delle frontiere; funzioni rafforzate di organizzazione, coordinamento e svolgimento di **operazioni di rimpatrio** di migranti irregolari.

Con un budget 2017 di oltre **300 milioni di euro** (raddoppiato rispetto al bilancio 2015), attualmente l'Agenzia sta dispiegando circa **1500 guardie di frontiera** in missioni dislocate in Grecia, Italia, Bulgaria e Spagna.

Il pacchetto asilo

Inizialmente prevista dall'Agenda esclusivamente come ipotesi da approfondire, a seguito di una attenta valutazione del funzionamento del sistema comune europeo di asilo riformato nel 2013 (il complesso di norme minime comuni che regolano il trattamento da parte degli Stati membri dei richiedenti protezione internazionale e delle rispettive domande di asilo), la Commissione europea ha rivisto tale prospettiva presentando nel 2016 una **nuova riforma complessiva** del sistema. Il pacchetto di proposte normative, tuttora all'esame delle Istituzioni europee, mira, da un lato a ridurre l'eccessivo peso delle domande di protezione internazionale gravanti sui Paesi UE in prima linea in virtù del principio dello Stato di primo approdo, dall'altro, correggere la **mancanza di uniformità** da parte degli Stati membri nel **trattamento** dei richiedenti asilo, anche in relazione ai **diversi tassi di riconoscimento** di forme di protezione, che secondo la Commissione europea determinerebbe il fenomeno dell'**asylum shopping** ed in particolare il rischio di **movimenti illegittimi secondari** all'interno dell'UE.

Il pacchetto normativo, informato all'individuazione del giusto equilibrio tra principi di **solidarietà** e **responsabilità** prevede, tra l'altro: la **revisione** del cosiddetto **regolamento Dublino** in materia di ripartizione della **competenza degli Stati membri** circa il trattamento delle domande di asilo; una maggiore **armonizzazione** delle disposizioni sulle **procedure di asilo** e **sullo status** di beneficiario di protezione internazionale, nonché sugli **standard relativi alle condizioni di accoglienza** dei richiedenti asilo; il rafforzamento del **ruolo dell'EASO** - Ufficio europeo per il sostegno all'asilo mediante la trasformazione dell'organismo in Agenzia europea.

Nonostante i progressi conseguiti in relazione all'iter legislativo della maggior parte delle proposte citate, la complessiva approvazione del pacchetto normativo sull'asilo è ancora lontana dal suo perfezionamento a causa delle significative difficoltà che sta incontrando il processo di riforma del regolamento Dublino. In particolare, la proposta della Commissione europea, sostanzialmente condivisa dal Parlamento europeo, di temperare l'attuale principio dello Stato di primo approdo mediante un **meccanismo di redistribuzione obbligatoria dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri**, volto ad alleviare i sistemi nazionali di asilo eccezionalmente gravati da flussi migratori, è esplicitamente osteggiata in sede di Consiglio dell'UE da parte di una serie di Stati membri (in particolare il cosiddetto Gruppo Visegrad), i quali in linea di massima preferirebbero un **sistema volontario** di solidarietà. Tale impasse si sta traducendo, tra l'altro, nel tentativo di individuare soluzioni alternative di redistribuzione dei richiedenti asilo tra Stati membri significativamente meno vantaggiose per i Paesi posti sulla linea di confine esterna dell'UE.

Il meccanismo di solidarietà originariamente elaborato dalla Commissione europea, prevede che, nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un **afflusso sproporzionato di migranti**, che superi il 150% della quota di riferimento, tutti i nuovi richiedenti protezione internazionale (indipendentemente dalla nazionalità), dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, siano **ricollocati in altri Stati membri** fino a quando il numero di domande non sia ridisceso al di sotto di quel livello. È previsto tuttavia che gli Stati membri abbiano la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento, versando un **contributo di solidarietà di 250.000** euro allo Stato membro in cui sia ricollocato il richiedente del quale sarebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità.

La misura controversa nell'ambito dell'iter legislativo europeo del pacchetto asilo, atteso che, nonostante nel novembre 2017 il Parlamento europeo si sia pronunciato a favore della proposta di revisione del regolamento Dublino, l'iter di tale disciplina sconta **significativi rallentamenti** in sede di **Consiglio dell'UE**, sostanzialmente per l'**avversione di taluni Stati membri** (in particolare il cosiddetto gruppo Visegrad) al citato meccanismo di equità basato sulla **redistribuzione per quote** obbligatorie di richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri.

Lo stallo sulla proposta della Commissione europea si sta altresì traducendo in un fattore di criticità per la **coerenza ed unicità dell'azione europea** in materia di migrazione e asilo, atteso che rispetto a tali tematiche sono emerse sensibilità profondamente diverse tra le stesse Istituzioni europee.

A tal proposito merita ricordare che il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, in vista della riunione di tale organismo nel dicembre 2017, ha pubblicamente giudicato il **meccanismo di redistribuzione** dei richiedenti asilo per quote obbligatorie **altamente divisivo e sostanzialmente inefficace**,

prefigurando altresì, in caso di mancato raggiungimento del consenso su tale meccanismo entro giugno 2018, la proposta di soluzioni diverse per coniugare i principi di solidarietà e responsabilità tra Stati membri.

Profili di azione esterna della politica di migrazione

La Dichiarazione UE-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. 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 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**).

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). Al 14 marzo 2018, i fondi nell'ambito dello Strumento sono stati interamente assegnati per complessivi 72 progetti, mentre l'erogazione effettiva delle risorse ha riguardato circa **1,9 miliardi di euro**. La Commissione europea - secondo quanto previsto dalla Dichiarazione UE Turchia - ha deciso di sbloccare una nuova *tranche* di finanziamenti per un valore di **ulteriori tre miliardi di euro** (un miliardo a carico del bilancio UE, due miliardi finanziati dagli Stati membri).

La Dichiarazione prevede altresì 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

Secondo la Commissione europea l'accordo Ue-Turchia ha determinato una **drastica riduzione dei flussi migratori** irregolari (circa il **97 per cento**): la media degli sbarchi nelle isole è passata dagli oltre **6 mila al giorno** nell'ottobre 2015 ai circa **90 nel marzo 2016**.

L'intervento in Africa

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.

Viene in considerazione l'istituzione del **Fondo fiduciario UE per l'Africa di circa 3,3 miliardi di euro**, istituito in occasione del **Vertice UE - Africa di La Valletta** nel novembre 2015, per mezzo del quale trovano tuttora finanziamenti:

- misure per rafforzare la gestione dei flussi migratori (**campagne di informazione** volte a dissuadere i flussi, **controlli** alle frontiere, **contrasto** al traffico dei migranti, finanziamento dei **rimpatri volontari assistiti**).
- progetti volti a stimolare lo **sviluppo economico**, la realizzazione di servizi di base (sicurezza alimentare e nutrizionale, sanità, istruzione), e il consolidamento delle Istituzioni nei Paesi terzi di origine e di transito.

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

Tale approccio è altresì alla base **Nuovo quadro di partenariato dell'UE**, che si è tradotto in accordi (*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.

Secondo la Commissione europea, i maggiori risultati di tale iniziativa di politica estera sono stati registrati in Niger, Stato terzo le cui autorità di contrasto, anche grazie al sostegno europeo, avrebbero intensificato gli sforzi contro le reti di trafficanti, ottenendo una diminuzione sensibile del numero di migranti irregolari in transito (da circa 350 al giorno nel 2016 a 40-50 nel 2017).

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 **novanta miliardi** di euro.

Il Piano di investimenti esterni è stato, da ultimo, presentato al Vertice Unione africana Unione europea del 29-30 novembre 2017, in occasione del quale è stata definita la prossima linea di cooperazione tra due continenti, articolata nei seguenti settori strategici: opportunità economiche per i giovani; pace e sicurezza; mobilità e migrazione; cooperazione in materia di governance.

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.

Soltanto nell'ambito del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa, al mese di febbraio 2018, la Libia ha ricevuto aiuti per 158 milioni di euro.

Ulteriori iniziative, consolidate a seguito dei risultati del 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.

Al mese di febbraio 2018, **sono circa 25 mila**, secondo la Commissione europea, i migranti bloccati in Libia che sono stati rimpatriati nell'ambito dei programmi di **rimpatrio volontario assistito** attuati con il supporto delle organizzazioni internazionali citate.