



Consiglio europeo Bruxelles, 13-14 dicembre 2018 - Le conclusioni

Il Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018 ha discusso di:

- *quadro finanziario pluriennale;*
- *mercato unico;*
- *migrazione;*
- *Brexit;*
- *altri punti, quali: relazioni esterne; cambiamenti climatici; sicurezza e difesa; disinformazione; lotta contro il razzismo e la xenofobia; dialoghi e consultazioni con i cittadini e preparativi per l'agenda strategica.*

I leader dell'UE si sono, inoltre, riuniti per il Vertice euro, nel formato inclusivo di 27 Stati membri, per discutere della riforma dell'Unione economica e monetaria sulla scorta di una relazione dell'Eurogruppo.

Quadro finanziario pluriennale

Il Consiglio europeo ha accolto con favore gli intensi lavori preparatori svolti in questo semestre sul futuro quadro finanziario pluriennale e ha preso atto della relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori. Ha invitato, inoltre, la presidenza entrante a proseguire tali lavori e ad elaborare un orientamento per la prossima fase dei negoziati, al fine di **giungere a un accordo in sede di Consiglio europeo nell'autunno 2019.**

Il **pacchetto di misure** nelle quali si delinea il prossimo **Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027** - predisposto per un'Unione europea a 27 Stati membri in considerazione del **recesso del Regno Unito** - è stato presentato lo scorso 2 maggio 2018, e consta di una comunicazione recante il QFP 2021-2027 ([COM\(2018\)321](#)); di una proposta di regolamento che stabilisce il QFP 2021-2027 ([COM\(2018\)322](#)); di una proposta di accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria ([COM\(2018\)323](#)); di una proposta di regolamento sulla tutela del bilancio UE in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri ([COM\(2018\)324](#)); di una proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'UE ([COM\(2018\)325](#)); di una proposta di regolamento sulle modalità e la messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati ([COM\(2018\)326](#)); di una proposta di regolamento che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'UE ([COM\(2018\)327](#)) e di una proposta di regolamento sul regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'IVA ([COM\(2018\)328](#)).

Il quadro delineato dal pacchetto sul QFP - integrato, nei giorni immediatamente successivi, dalle proposte relative ai vari programmi e strumenti per la concreta messa in opera del bilancio UE - prevede, per i sette anni del ciclo di programmazione, stanziamenti pari a **1.135 miliardi di euro** in termini di **impegni** (**1.279 miliardi** espressi in **prezzi correnti**, tenendo conto di un tasso di inflazione fisso annuo del **2%**), pari all'**1,11%** del reddito nazionale lordo dell'UE-27, che si traducono in **1.105 miliardi di euro** in termini di **pagamenti** (**1.246 in prezzi correnti**), ovvero

l'1,08% del RNL dell'UE-27.

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(Mio EUR - prezzi correnti)

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

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

AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP								
Strumenti speciali:								
Riserva per aiuti d'urgenza	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)	212	216	221	225	230	234	239	1 578
Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Strumento di flessibilità	1 061	1 082	1 104	1 126	1 149	1 172	1 195	7 889
Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Strumento europeo per la pace	800	1 050	1 300	1 550	1 800	2 000	2 000	10 500
TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	3 347	3 648	3 950	4 253	4 557	4 812	4 868	29 434
TOTALE QFP + TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	170 068	177 341	183 313	187 145	191 604	198 555	200 816	1 308 843
in percentuale dell'RNL	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

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

Si registra pertanto un aumento di risorse rispetto all'attuale QFP 2014-2020 (959,9 miliardi di impegni e 908,4 miliardi di pagamenti), che richiederanno, anche in considerazione del recesso del Regno Unito, **maggiori sforzi** agli Stati membri dell'UE-27.

Secondo le stime della Commissione europea tuttavia, tenendo conto dell'inflazione e dell'**integrazione** all'interno del bilancio UE del **Fondo europeo di sviluppo** (corrispondente allo 0,03% del RNL, e che nell'attuale QFP è collocato fuori bilancio con una dotazione di 30,5 miliardi finanziati direttamente dagli Stati membri), **l'ordine di grandezza del nuovo QFP** (1,11% del RNL) sarebbe **in linea con quello dell'attuale bilancio** pluriennale (1,13% del RNL).

L'architettura del nuovo QFP è differente rispetto a quella del QFP attuale, fondata sugli obiettivi della Strategia Europa 2020. In particolare, il nuovo QFP registra una significativa modifica delle rubriche di spesa; modifica che assume un rilievo oggettivo all'atto di applicare i criteri di flessibilità e di movimentazione interna di fondi (assai più agevole tra strumenti inclusi nella medesima rubrica). Questa la **struttura** del QFP (a prezzi correnti):



Le maggiori novità del QFP 2021-2027 riguardano la diversa ripartizione degli stanziamenti tra le varie rubriche e programmi. In particolare, la Commissione propone di **innalzare gli attuali livelli di finanziamento** in settori considerati prioritari e ad alto valore aggiunto europeo, e segnatamente:

- **ricerca, innovazione e agenda digitale:** 115,4 miliardi, di cui 102,5 per ricerca e innovazione (tramite il programma Orizzonte Europa, ma anche per mezzo di un'apposita finestra di investimento del Fondo InvestEU, succedaneo del Fondo europeo per gli investimenti strategici-FEIS) e 12,19 per l'agenda digitale (+60% rispetto all'attuale QFP);
- **giovani**, con un raddoppio dei fondi Erasmus, da circa 15 a circa 30 miliardi e un rafforzamento del Corpo europeo di solidarietà, portato a 1,26 miliardi;
- **migrazione e gestione delle frontiere:** 34,9 miliardi (+154,7%), di cui 10,4 per il rinnovato Fondo asilo e migrazione - al fine di sostenere gli sforzi degli Stati membri nei settori dell'asilo, della migrazione legale, della lotta alla migrazione illegale e dei rimpatri - e 21,3 per la gestione integrata delle frontiere, con la creazione di un apposito Fondo;
- **difesa e sicurezza interna:** 27,5 miliardi, di cui 13 destinati al nuovo Fondo europeo per la difesa;
- **azione esterna:** 123 miliardi (+69%), da far confluire in larga misura all'interno del nuovo Strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale (89,5 miliardi), che riunisce al proprio interno buona parte degli strumenti esistenti;
- **clima e ambiente** (programma LIFE): 5,4 miliardi (+70,3%).

Parallelamente, si prefigurano, a titolo compensativo, alcuni **tagli**, soprattutto per quanto riguarda le **politiche tradizionali**, vale a dire la Politica agricola comune (PAC) e la Politica di coesione.

Per quanto riguarda la **PAC**, la Commissione prevede una dotazione di circa **365 miliardi a prezzi correnti**, che corrispondono al **28,5%** del bilancio complessivo dell'UE, rispetto al 37,6% nell'attuale QFP. Secondo le stime dell'esecutivo di Bruxelles, la riduzione dei finanziamenti sarebbe quantificabile in un 5% a prezzi correnti (equivalente a circa il 12% a prezzi costanti), ma il Parlamento europeo sostiene che il taglio sarebbe più consistente e ammonterebbe al 15%. Appaiono in ogni caso ridotti sia i pagamenti diretti, sia le dotazioni del Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Secondo la Commissione, **l'Italia** avrebbe una dotazione complessiva di circa **36,3 miliardi a prezzi correnti** e di **32,3 a prezzi costanti**, con una **riduzione**, dunque, di **circa 4,7 miliardi** rispetto ai 41 della PAC 2014-2020.

Quanto alla **politica di coesione**, sempre secondo le stime della Commissione, si registrerebbe una riduzione del 7% (10% in base alle valutazioni del Parlamento europeo). Più nel dettaglio, la dotazione del Fondo di coesione (che non interessa l'Italia) subirebbe una flessione da 63 a 46 miliardi, mentre quella del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) salirebbe da 199 a 226 miliardi e quella del Fondo sociale europeo si attesterebbe a 101 miliardi (unendo, nella nuova formula del Fondo sociale europeo +, diversi programmi già esistenti a vario titolo connessi alle politiche sociali e di integrazione).

Nell'ottica di **ampliare il novero delle regioni beneficiarie**, verrebbe innalzata la soglia attualmente prevista per la categoria delle regioni in transizione, che sarebbero individuate sulla base di un RNL superiore al 75% e inferiore al 100% della media UE (mentre la forbice attuale è 75-90). Inoltre, al fine di ridurre le disparità e di contribuire al recupero delle regioni a basso reddito e a bassa crescita, al **criterio dominante** per l'assegnazione dei fondi, che **rimane il PIL pro capite**, **se ne aggiungerebbero altri**, quali il tasso di disoccupazione giovanile, un basso livello di istruzione, i cambiamenti climatici e l'integrazione dei migranti.

In base alla ripartizione di massima dei fondi, come delineata dalla Commissione, **l'Italia** vedrebbe, a prezzi correnti, un **aumento della propria dotazione relativa alla politica di coesione da 34 a 43 miliardi circa**.

Tra le altre **innovazioni** rilevanti del nuovo QFP 2021-2027 vanno segnalati, in particolare:

- **il rafforzamento del legame tra i finanziamenti UE e lo Stato di diritto**, con l'adozione di una serie di sanzioni nei confronti degli Stati membri nei quali si siano riscontrate carenze generalizzate che incidano o rischino di incidere sul principio di sana gestione finanziaria o sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione;
- l'introduzione di due nuovi strumenti di bilancio a sostegno della stabilità della zona euro, e segnatamente un **nuovo programma di sostegno alle riforme**, con una dotazione di **25 miliardi**, e una **funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** in caso di gravi shock asimmetrici, che opererebbe attraverso prestiti back-to-back garantiti dal bilancio dell'UE con un massimale di **30 miliardi**, cui si abbinerebbe un'assistenza finanziaria agli Stati membri a copertura dell'onere degli interessi.

Allo scopo di rendere il bilancio più semplice, efficiente e flessibile, la Commissione propone altresì la riduzione degli oneri burocratici a carico dei beneficiari e delle autorità di gestione, mediante norme basate su un codice unico; la riduzione di oltre un terzo del numero dei programmi; una maggiore flessibilità all'interno dei programmi e tra gli stessi, il rafforzamento degli strumenti di gestione delle crisi e la creazione di una nuova "Riserva dell'Unione" che consenta di affrontare eventi imprevisti e rispondere a situazioni di emergenza in settori quali la sicurezza e la migrazione.

Per quanto concerne le **entrate del bilancio UE**, infine, la Commissione propone di **confermare le tre risorse proprie attualmente esistenti** (risorse proprie tradizionali costituite da dazi doganali sulle importazioni da Paesi terzi e prelievi sullo zucchero, risorsa propria basata sull'IVA, risorsa complementare basata sul RNL), semplificando, tuttavia, la risorsa basata sull'IVA, e di **istituire altre tre nuove risorse proprie**, e segnatamente:

- il **20%** delle **entrate** provenienti dal sistema di **scambio delle quote di emissioni** (con introiti medi annui che oscillerebbero tra 1,2 e 3 miliardi);
- un'**aliquota di prelievo del 3%** applicata alla **nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società** (con un introito medio annuo di 12 miliardi);
- un **contributo nazionale** calcolato in base alla **quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica** di ciascuno Stato membro (0,80 euro al chilogrammo), per un importo stimato di 7 miliardi l'anno.

Per quanto concerne l'**iter** europeo del pacchetto relativo al nuovo QFP, va in primo luogo rilevato che il relativo regolamento segue una procedura legislativa speciale stabilita dall'articolo 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che, deliberando a maggioranza assoluta, può approvare o respingere la posizione del Consiglio, ma non può emendarla. Il Consiglio europeo può altresì adottare all'unanimità una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata.

Il primo a pronunciarsi sul pacchetto è stato il **Parlamento europeo**, lo scorso 30 maggio, con l'approvazione a larga maggioranza di una **risoluzione** nella quale, tra l'altro:

- si richiamano le due precedenti risoluzioni del 14 marzo 2018, che costituiscono a tutti gli effetti il mandato negoziale dell'Istituzione;
- si esprime il timore che la proposta della Commissione "indebolisca le principali politiche di solidarietà dell'UE" e si esprime la volontà di negoziare con il Consiglio allo scopo di definire un QFP più ambizioso a vantaggio dei cittadini;
- **si esprime delusione per l'entità globale proposta per il nuovo QFP** e si sottolinea che la suddetta entità, in termini di percentuale del RNL, segna un'ulteriore flessione rispetto al precedente ciclo di programmazione, a sua volta inferiore al QFP precedente;
- **si deplorano i tagli alla PAC e alla Politica di coesione**, soffermandosi con particolare preoccupazione su quelli al Fondo di coesione, al FEASR e al Fondo sociale europeo;
- si chiede pertanto di mantenere i livelli attuali di finanziamento per le politiche tradizionali; di triplicare l'attuale dotazione di Erasmus +; di raddoppiare i finanziamenti alle PMI; di incrementare almeno del 50% l'attuale dotazione per la ricerca e l'innovazione; di

raddoppiare la dotazione di LIFE, di incrementare in modo sostanziale gli investimenti attraverso il Meccanismo per collegare l'Europa e di garantire finanziamenti supplementari per sicurezza, migrazione e relazioni esterne, il tutto **portando il nuovo QFP all'1,3% del RNL dell'UE-27**;

- si plaude alla proposta di introdurre tre nuove risorse proprie dell'UE e di semplificare la risorsa propria basata sull'IVA;
- si prende atto della proposta sulla tutela del bilancio UE in caso di carenze generalizzate per quanto riguarda lo Stato di diritto;
- si dichiara necessaria una "revisione intermedia del QFP, giuridicamente vincolante e obbligatoria, che dovrebbe essere proposta e decisa in tempo utile per consentire al prossimo Parlamento e alla prossima Commissione di procedere a un adeguamento significativo del QFP 2021-2027".

In sede di **Consiglio**, è stato istituito un Gruppo Amici della Presidenza sul QFP, che ha avviato i propri lavori lo scorso 16 maggio e che è stato affiancato, a luglio, da un secondo Gruppo di lavoro incentrato sulla dimensione esterna del QFP.

In preparazione del Consiglio europeo di dicembre, il COREPER e il Consiglio affari generali degli scorsi 7 e 12 novembre hanno svolto un dibattito approfondito sulla base della *negotiating box* e dello *State of Play* presentati dalla Presidenza austriaca, allo scopo di definire rispettivamente il margine negoziale e il punto intermedio cui è giunto il negoziato medesimo.

Il quadro che è emerso dalle due riunioni è così sintetizzabile:

- per quanto attiene alle risorse orizzontali, il **dibattito rimane incentrato sulla dotazione complessiva del prossimo QFP**, con una **forte polarizzazione** tra un gruppo di paesi favorevoli a incrementarla e altri, tra cui la Germania, che non vorrebbero superasse l'1% del RNL;
- sulla **rubrica 1** (ricerca e innovazione), il punto di dibattito più acceso riguarda **Orizzonte Europa** e la ricerca di un punto di equilibrio tra il criterio dell'eccellenza per l'accesso ai fondi e la necessità di una condivisione degli stessi tra tutti gli Stati membri in base a un criterio di riequilibrio;
- sulla **rubrica 2** (coesione) **diversi i motivi di contrasto**: dalla necessità o meno di ripristinare come minimo la dotazione del precedente QFP al rafforzamento del legame con il Semestre europeo e delle condizionalità macroeconomiche (sostenuto da Irlanda, Germania e Paesi Bassi e avversato, oltre che dall'**Italia**, anche da Portogallo e Grecia), e sull'introduzione di una condizionalità legata alle politiche in campo sociale e fiscale e alla redistribuzione dei migranti;
- sulla **rubrica 3** (agricoltura e ambiente), **Francia e Italia hanno insistito sul mantenimento della dotazione attuale per la PAC**, e non sono mancate posizioni a sostegno di una maggior considerazione per le questioni connesse alla tutela del clima e della biodiversità;
- sulla **rubrica 4** (politiche migratorie) il dibattito è ruotato in particolare attorno al tema dell'integrazione dei migranti, che alcuni Stati membri vorrebbero interamente finanziata all'interno della rubrica stessa, mentre altri - tra cui **l'Italia** - punterebbero alla ricerca di sinergie tanto con le politiche sociali quanto con gli strumenti di azione esterna, onde costruire un sistema in grado di gestire con efficacia tanto l'emergenza e la prima accoglienza, quanto l'integrazione di lungo periodo;
- sulla **rubrica 6** (azione esterna) le perplessità si sono concentrate sull'integrazione all'interno dello Strumento unico del Fondo europeo di sviluppo e/o dello Strumento di vicinato, mentre **l'Italia** ha chiesto che siano destinate maggiori risorse (almeno il 30%) al target in materia di migrazioni e che vi siano adeguate risorse per l'Africa e il Vicinato.

La **posizione del Governo italiano**, resa nota al Parlamento per il tramite delle relazioni presentate ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012 tanto sul pacchetto relativo al QFP quanto sulle proposte settoriali, è stata ribadita in occasione dell'**ultimo Consiglio Affari generali**, nel quale, tra l'altro:

- per la **rubrica 1** si è ribadito un **orientamento favorevole a considerare l'eccellenza come criterio base di Orizzonte Europa**, da accompagnarsi però con misure volta a favorire la condivisione, e si è chiesto di includere tra gli interventi finanziabili nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa anche quelli relativi alla manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture di trasporto;
- per la **rubrica 2**, si sono espresse **forti riserve sui criteri di allocazione delle risorse** previsti, in particolare per quanto concerne l'elevazione al 100% della soglia massima del PIL pro capite per le regioni in transizione e la riduzione del moltiplicatore per le regioni meno sviluppate, e si è espresso l'auspicio che possa essere attribuito un **peso maggiore agli indicatori relativi alla povertà e all'inclusione sociale**. È stato chiesto un ulteriore aumento dei fondi per Erasmus + ed è stata espressa una valutazione critica sugli strumenti di sostegno all'Unione economica e monetaria, rispetto ai quali appare preferibile attribuire maggiore flessibilità ai bilanci nazionali;
- per la **rubrica 3**, è stato chiesto di **mantenere la dotazione per la PAC**, sottolineando altresì la centralità delle tematiche relative a tutela del clima e biodiversità;
- per la **rubrica 4** si sono richieste **maggiori sinergie** - in tema di politiche migratorie - con la **rubrica 6** (in particolare per quanto riguarda possibili azioni nei Paesi di origine e transito dei flussi migratori) e con la **rubrica 5** (sempre nella prospettiva di azioni e missioni PSDC nei Paesi di origine e transito);
- per la **rubrica 6**, infine, è stato richiesto un **incremento delle dotazioni finanziarie per l'Africa**.

A **livello parlamentare**, si segnala che, tanto presso la Camera dei deputati quanto presso il Senato, il pacchetto relativo al nuovo QFP è stato assegnato per l'esame congiunto alle Commissioni 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea). L'esame è in corso alla Camera e in avvio al Senato.

Mercato unico

Il Consiglio europeo, dopo aver sottolineato che il mercato unico è uno dei grandi successi dell'Unione che ha apportato considerevoli vantaggi ai cittadini europei, costituisce la principale risorsa dell'UE per garantire il benessere dei cittadini, una crescita inclusiva e la creazione di posti di lavoro, oltre ad essere un elemento propulsivo essenziale per gli investimenti e la competitività globale e che venticinque anni dopo la sua costituzione occorre portare avanti l'agenda per il mercato unico in tutte le sue dimensioni e sviluppare un approccio lungimirante, ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio a **concordare, prima della fine dell'attuale legislatura, il maggior numero possibile di proposte in sospeso pertinenti per il mercato unico**, rimuovendo gli ostacoli ingiustificati rimanenti, soprattutto nel settore dei servizi, nonché prevenendo eventuali nuovi ostacoli e qualsivoglia rischio di frammentazione; ha altresì invitato la Commissione a proseguire l'analisi e i lavori a tale proposito.

Il Consiglio europeo del marzo 2018 aveva richiamato la necessità di intensificare gli sforzi, anche mediante rapido esame delle proposte della Commissione europea, per realizzare, prima della fine dell'attuale ciclo legislativo, i seguenti obiettivi:

- la [Strategia per il mercato unico](#);
- la [Strategia per il mercato unico digitale](#);
- il [Piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali](#).

In tale contesto, il Consiglio europeo aveva invitato la Commissione a presentare lo **stato di avanzamento** dell'attuazione, dell'applicazione e del rispetto della **legislazione** vigente ed una **valutazione degli ostacoli** che si frappongono a un mercato unico pienamente funzionante e delle opportunità a esso connesse.

In risposta agli inviti del Consiglio europeo, la Commissione ha presentato:

- nell'ambito delle proposte sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, la **proposta di**

regolamento (COM2018)441) del 7 giugno 2018 recante un nuovo programma specifico, con una dotazione di **4 miliardi di euro**, destinato a proteggere i consumatori, oltre che a rafforzarne il ruolo, e a consentire a molte piccole e medie imprese (PMI) di prosperare. Il nuovo programma per il mercato unico riunirà attività in un unico quadro coerente per ridurre le sovrapposizioni e concentrerà gli investimenti nei settori in cui l'incidenza dell'intervento è maggiore. **Obiettivi** del nuovo programma per il mercato unico sono i seguenti: mantenere un elevato livello di sicurezza alimentare; fornire ai consumatori una protezione ancora migliore; incrementare la competitività delle imprese, in particolare delle PMI; migliorare la *governance* del mercato unico e il rispetto delle regole; produrre e diffondere statistiche di alta qualità; elaborare norme europee efficaci;

- la **comunicazione sulle norme armonizzate (COM(2018)764)** del 22 novembre 2018, per potenziare l'efficienza, la trasparenza e la certezza giuridica nell'elaborazione di norme armonizzate per un mercato unico pienamente funzionante. Si ricorda che l'UE ha armonizzato le norme in una serie di settori quali le sostanze chimiche, i prodotti da costruzione, i cosmetici, la sicurezza dei giocattoli, i dispositivi medici e gli imballaggi. La comunicazione offre una panoramica del funzionamento del sistema di normazione europeo, passa in rassegna le iniziative avviate negli ultimi anni e presenta **quattro azioni principali** che la Commissione intende attuare immediatamente per rafforzare l'efficienza, la trasparenza e la certezza giuridica per tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo di norme armonizzate: eliminare l'arretrato restante il più rapidamente possibile; riesaminare il proprio processo decisionale interno con l'obiettivo di snellire le procedure per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dei riferimenti delle norme armonizzate; elaborare, nel corso dei prossimi mesi, in consultazione con i portatori di interessi, un documento di orientamento sugli aspetti pratici dell'attuazione del regolamento sulla normazione; rafforzare, su base continuativa, il sistema dei consulenti, al fine di promuovere rapide e solide valutazioni delle norme armonizzate e la tempestiva pubblicazione dei riferimenti nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea;
- la **comunicazione sul mercato unico in un mondo che cambia (COM(2018)772)** del 22 novembre 2018, nella quale ha messo in evidenza **tre ambiti principali** in cui sono necessari ulteriori sforzi per consolidare e rafforzare il mercato unico:
 - adottare rapidamente le proposte in discussione (sono state presentate 67 proposte direttamente pertinenti al corretto funzionamento del mercato unico, 44 delle quali devono ancora essere approvate);
 - garantire che le regole funzionino nella pratica;
 - continuare ad adeguare il mercato unico, in particolare nell'ambito dei servizi, dei prodotti, della fiscalità e delle industrie di rete.

Con tale iniziativa la Commissione esorta, a sua volta, il Consiglio europeo, a dedicare a tutte le dimensioni del mercato unico un dibattito approfondito a livello di *leader*, per individuare priorità di azione comuni e meccanismi idonei, affinché il tanto necessario rinnovato impegno politico a favore del mercato unico si traduca in azioni concrete a tutti i livelli di *governance*.

Il Consiglio europeo ha inoltre:

- invitato ad **attuare e applicare, a tutti i livelli di governo, le decisioni prese e le regole adottate**, nonché a rispettare le norme e assicurare l'applicazione intelligente dei principi per legiferare meglio, comprese la sussidiarietà e la proporzionalità;
- sottolineato che occorre fare di più per garantire che il mercato unico offra una base solida per un'Unione europea proiettata verso l'esterno, fiduciosa e più autonoma, in un contesto globale difficile;
- sottolineato la necessità che il mercato unico evolva per abbracciare appieno la trasformazione digitale, compresa l'intelligenza artificiale, la crescita dell'economia

basata sui dati e sui servizi, la connettività e la transizione verso un'economia più verde;

- chiesto maggiore coerenza con tutte le politiche pertinenti.

Il Consiglio europeo ha infine annunciato che terrà una **discussione approfondita nella primavera 2019** sul futuro sviluppo del mercato unico e sulla politica digitale europea in preparazione della prossima agenda strategica.

Si ricorda che, su iniziativa del Presidente della Commissione europea, Jean- Claude Juncker, il 18 gennaio 2018 è stata istituita una *task force* sulla **sussidiarietà e proporzionalità**, che ha presentato il 10 luglio 2018 il suo rapporto finale contenente varie raccomandazioni.

Sulla base di tali raccomandazioni, la Commissione europea ha presentato il 23 ottobre 2018 la **comunicazione** intitolata "[I principi di sussidiarietà e proporzionalità: rafforzare il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE](#)" (COM(2018)703), nella quale ha annunciato iniziative volte a:

- promuovere un'interpretazione comune della sussidiarietà e proporzionalità.
- consentire ai Parlamenti nazionali di esercitare un controllo più efficace;
- promuovere una maggiore partecipazione degli enti locali e regionali;
- migliorare la valutazione di impatto delle proposte legislative e la sua presentazione;
- valutare la legislazione vigente dal punto di vista della sussidiarietà.

Mercato unico digitale

In merito alla transizione dal mercato tradizionale a quello digitale, la Commissione, nell'ambito della "Strategia per il mercato unico digitale" ([COM\(2015\)192](#)), ha presentato un ampio pacchetto di proposte, alcune già approvate ed altre in fase di adozione. Tra queste si ricordano alcune iniziative legislative di recente approvazione per favorire il **commercio elettronico transfrontaliero**: 1) il regolamento [UE 2018/302](#) per l'abolizione dei blocchi geografici, ovvero delle restrizioni poste in essere dai venditori in base alla nazionalità o al luogo di connessione dell'utente; 2) il regolamento [UE 2018/644](#) sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. In merito all'economia dei dati, il regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento [UE 2016/679](#)) è stato seguito dall'entrata in vigore del regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali, [2018/1807](#), volto a favorire l'attività transfrontaliera delle imprese. Tra le ulteriori iniziative in corso di adozione figurano: 1) la proposta di direttiva ([COM\(2016\)590](#)) per l'istituzione del codice europeo delle comunicazioni elettroniche (votata dal Parlamento europeo nel mese di novembre e adottata dal Consiglio il 4 dicembre), destinata a promuovere la diffusione del 5G e di altre tecnologie di rete sul territorio dell'UE; 2) la proposta di regolamento firmata dai colegislatori il 2 ottobre 2018 ([COM\(2017\)256](#)) per l'introduzione dello sportello unico digitale, volta a semplificare e rendere più accessibili le procedure amministrative transfrontaliere.

Con riguardo all'intelligenza artificiale (IA), la Commissione UE ha presentato il 15 aprile 2018 la comunicazione "L'intelligenza artificiale per l'Europa", [COM\(2018\)237](#), per favorire e promuovere tra gli Stati membri un approccio coordinato per cogliere le opportunità dalle nuove tecnologie e per affrontare le sfide che ne derivano. In particolare, l'intelligenza artificiale è ritenuta una risorsa potenziale per l'implementazione del mercato unico digitale ma si guarda con interesse anche a possibili applicazioni in settori come sanità, agricoltura, industria, pubblica amministrazione, attività delle PMI. Il 18 dicembre 2018, la Commissione ha pubblicato una prima bozza di linee guida per un codice etico per lo sviluppo e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale. Significative risorse per la ricerca sono già state assegnate negli anni 2014-2020, e ulteriori finanziamenti sono stati proposti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 per: 1) perfezionare la rete paneuropea dei centri di eccellenza per l'IA; 2) ricerca e innovazione in campi come l'IA spiegabile, l'apprendimento automatico, l'efficienza energetica e dei dati; 3) strutture per la sperimentazione; 4) sostegno all'adozione di IA da parte di organizzazioni pubbliche e private; 5) supporto alla condivisione dei dati.

Nella comunicazione del 22 novembre 2018 [COM\(2018\)772](#), "Il Mercato unico in un mondo che cambia", la Commissione Ue ha ribadito l'importanza strategica che le politiche per il digitale possono rivestire nella realizzazione di un sistema economico rispettoso dell'ambiente se affiancate a: 1) politiche per un'economia sostenibile e circolare e a basse emissioni di carbonio e 2) politiche energetiche orientate alla decarbonizzazione e alla riduzione delle emissioni. In questo quadro si inseriscono tra l'altro le iniziative legislative afferenti all'economia circolare: le recenti direttive sui rifiuti ([2018/851](#), [2018/850](#), [2018/852](#), [2018/849](#)), la Strategia sulla plastica ([COM\(2018\)28](#)), volta a migliorare la qualità e la diffusione del riciclaggio e del riutilizzo di materiali plastici, e la direttiva, di recente approvata dal Parlamento europeo in prima lettura, sulla plastica monouso [COM\(2018\)340](#).

L'Unione dei mercati dei capitali

L'**Unione dei mercati dei capitali (UMC)** è un'iniziativa dell'UE volta ad approfondire e integrare ulteriormente i mercati dei capitali dei 28 Stati membri; si sostanzia in una serie di **71 azioni**, legislative e non legislative, da implementare progressivamente **entro la metà del 2019**, come descritto nel **Piano d'azione del 2015** (33 azioni) e nella **revisione intermedia del 2017** (38 azioni). La maggior parte delle azioni è incentrata sul **trasferimento dell'intermediazione finanziaria verso i mercati dei capitali** e sull'**abbattimento delle barriere che ostacolano gli investimenti transfrontalieri**.

Nella citata comunicazione del 22 novembre 2018, la Commissione europea elenca **tutte le misure** sulle quali **non è stato ancora raggiunto un accordo**, invitando i colegislatori ad approvarle rapidamente, ma **segnala** in particolare:

- le proposte di regolamento [COM\(2018\)99](#) e [COM\(2018\)113](#) in materia di **servizi di finanziamento collettivo (crowdfunding)** con le quali viene definito un regime di autorizzazione e vigilanza per i gestori di piattaforme di *crowdfunding* che intendono raccogliere fondi in più di uno Stato membro;
- le proposte sulla **finanza sostenibile** ([COM\(2018\)353](#), [COM\(2018\)354](#) e [COM\(2018\)355](#)) volte a rafforzare il ruolo della finanza nella realizzazione di un'economia efficiente che consegua anche obiettivi ambientali e sociali;
- la proposta di regolamento [COM\(2017\)343](#) sul "**prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP)**" mediante la quale si intende creare un marchio di qualità per i prodotti pensionistici individuali dell'UE, integrando le attuali norme divergenti a livello nazionale in modo da affiancarvi un quadro paneuropeo per le pensioni. Tale quadro non sostituirà né armonizzerà gli schemi pensionistici individuali esistenti a livello nazionale, ma introdurrà un nuovo quadro per il risparmio volontario;
- le proposte [COM\(2018\)92](#) e [COM\(2018\)110](#) volte a **rimuovere gli ostacoli alla distribuzione transfrontaliera** per tutti i tipi di **fondi d'investimento** e le proposte [COM\(2018\)93](#) e [COM\(2018\)94](#) volte a promuovere il **mercato dell'UE delle obbligazioni garantite** come fonte di finanziamento a lungo termine e a garantire agli investitori maggiore certezza nelle operazioni transfrontaliere in titoli e crediti.

Secondo la Commissione europea, è urgente, altresì, portare a termine il rafforzamento dell'**Unione bancaria**, un **sistema di vigilanza e di risoluzione nel settore bancario** a livello dell'UE volto a garantire che il settore bancario nella zona euro e nell'UE nel suo insieme sia sicuro e affidabile e che le banche economicamente non sostenibili siano soggette a risoluzione senza ricorrere al denaro dei contribuenti e con il minimo impatto sull'economia reale.

A livello unionale si sta lavorando contemporaneamente a **misure di riduzione e di condivisione dei rischi** nel settore bancario. Nella citata comunicazione del 22 novembre 2018, la Commissione europea elenca **tutte le misure** sulle quali **non è stato ancora raggiunto un accordo**, invitando i colegislatori ad approvarle rapidamente, ma **segnala** in particolare:

- in materia di

- riduzione dei rischi**, le rimanenti proposte del **pacchetto sulla riduzione dei rischi** del novembre 2016 ([COM\(2016\)851](#), [COM\(2016\)852](#) e [COM\(2016\)854](#)) volte ad **aumentare ulteriormente la resilienza delle banche e a rafforzare la stabilità finanziaria** nell'UE;
- in materia di **condivisione dei rischi**, la proposta di regolamento ([COM\(2015\)586](#)) relativo a un **sistema europeo di assicurazione dei depositi**, che garantirebbe una protezione comune dei depositi a prescindere dalla banca o dal Paese della zona euro in cui è depositato il denaro, e la proposta di regolamento [COM\(2018\)827](#) per l'istituzione del **Fondo monetario europeo** (FME), in base alla quale il FME potrebbe costituire il **meccanismo di backstop** (garanzia) **comune** per il **Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie** e fungere da prestatore di ultima istanza al fine di facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà.

Migrazione

Il Consiglio europeo ha preso in esame l'attuazione del suo approccio globale alla migrazione, che combina un controllo più efficace delle frontiere esterne dell'UE, il rafforzamento dell'azione esterna e la dimensione interna, in linea con le conclusioni di giugno e ottobre 2018. Il Consiglio europeo ha inoltre constatato che il numero di **attraversamenti illegali delle frontiere** riscontrati è stato ridotto ai livelli precedenti alla crisi e che tale **andamento discendente** persiste. Ciò è dovuto, secondo il Consiglio europeo, alla **politica migratoria esterna** dell'Unione e dei suoi Stati membri, che si fonda in particolare sul controllo delle frontiere esterne, la lotta contro i trafficanti e la cooperazione con i paesi di origine e di transito, che negli ultimi mesi è stata intensificata. Pertanto, a giudizio del Consiglio europeo, tale politica dovrebbe essere portata avanti, ulteriormente sviluppata e pienamente attuata ed è opportuno continuare a **sorvegliare tutte le rotte esistenti ed emergenti**, soprattutto in considerazione del recente aumento dei flussi sulle rotte del Mediterraneo occidentale e orientale.

A tal proposito si ricorda che il Consiglio dell'UE giustizia e affari interni del 6-7 dicembre 2018 (dando riscontro a una delle richieste formulate dal Consiglio europeo di ottobre 2018) ha approvato una serie di **misure operative** per potenziare il contrasto alle reti del traffico di migranti.

Le misure fanno principalmente leva, da un lato, sul **potenziamento** delle **Agenzie europee** competenti in materia di migrazione e di contrasto al crimine, compreso un migliore sfruttamento delle **sinergie** tra le rispettive attività, dall'altro, sul maggior impiego degli strumenti di **azione esterna** dell'UE.

Si prevede, tra l'altro, il rafforzamento delle **capacità operative e analitiche** del **Centro europeo contro il traffico di migranti** (EMSC) di **Europol**, e l'istituzione al suo interno di una *task force* con il compito di offrire piattaforme di **azioni multilaterali** contro le principali minacce, nonché il potenziamento della cooperazione sulla componente di **indagine finanziaria** e sugli aspetti **giudiziari**.

Il Consiglio giustizia e affari interni citato ha altresì disposto l'aumento delle capacità dell'**unità UE** addetta alle **segnalazioni su Internet** all'interno di Europol per quanto riguarda le segnalazioni delle **pagine** che devono essere rimosse dai fornitori di servizi *online* e al fine di mappare e smantellare le **infrastrutture tecniche** usate dalle **reti di trafficanti**. Infine, nell'ambito dell'azione esterna UE, è previsto lo sviluppo di **partenariati** operativi comuni con **Paesi terzi**, per sostenere le loro attività di contrasto e migliorare la cooperazione.

Per quanto concerne le politiche interne, il Consiglio europeo ha invitato i colegislatori a **portare rapidamente a termine i negoziati sulla guardia di frontiera e costiera europea**.

Si è compiuto, inoltre, dell'**accordo** raggiunto il 6 dicembre 2018 a livello di Consiglio relativamente al rafforzamento del mandato della **guardia di frontiera e costiera europea nel settore dei rimpatri e della cooperazione con i paesi terzi**. Infine, ha invitato a compiere ulteriori sforzi per concludere i negoziati sulla direttiva rimpatri, sull'Agazia dell'UE per l'asilo e su tutte le parti del sistema europeo comune di asilo, nel rispetto delle precedenti conclusioni del Consiglio europeo e in considerazione dei diversi gradi di progresso raggiunti per ciascuno dei fascicoli.

Il 12 settembre 2018, la Commissione europea ha presentato, tra l'altro:

- una proposta di regolamento [COM\(2018\)631](#) volta a potenziare il sistema della Guardia di frontiera e costiera europea, tra l'altro prevedendo in seno all'Agazia europea omonima (meglio conosciuta con il nome di Frontex) la costituzione di un **corpo permanente di 10 mila unità operative**, entro il 2020, abilitate a svolgere compiti che implicano competenze **esecutive**; la Commissione europea propone peraltro di rafforzare il mandato dell'Agazia prevedendo un suo maggior coinvolgimento nel sostegno alle procedure di **rimpatrio** effettuate dagli Stati membri e nella **cooperazione** con i paesi terzi interessati. Nella relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012, il Governo italiano, pur condividendo le finalità perseguite dall'iniziativa, ritiene tuttavia che la proposta normativa tenda a conferire un maggior peso e autorità decisionale alla Commissione europea e all'Agazia stessa, rilevando in particolare che le disposizioni che prefigurano il dispiegamento delle guardie europee sul territorio di uno Stato interessato in assenza del consenso di quest'ultimo potrebbero considerarsi come violazione della sovranità nazionale;
- una proposta di regolamento [COM\(2018\)633](#) volta a rafforzare la futura Agazia dell'UE per l'asilo la previsione di: **squadre di sostegno** messe a disposizione dall'Agazia per assistere le autorità nazionali nelle procedure amministrative di asilo; **squadre miste** dell'UE per la gestione della migrazione, con il compito di sostenere gli Stati membri, in particolare nei punti di crisi e nei centri controllati; aumento dei **mezzi finanziari**. Nella relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012, il Governo italiano ritiene la proposta conforme all'interesse nazionale nella misura in cui prevede interventi dell'Agazia a sostegno degli Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio; tuttavia il Governo ha evidenziato come tale conformità possa essere compromessa nel caso in cui non vengano modificate le disposizioni della proposta ai sensi delle quali le misure di supporto possono essere attivate anche in assenza della richiesta da parte dello Stato membro interessato. In ogni caso il Governo ha sottolineato che la proposta dovrà essere valutata nell'ambito del prosieguo di tutto il progetto di riforma del Sistema europeo comune di asilo;
- una proposta di revisione mirata della **direttiva rimpatri** volta ad accelerare le procedure di rimpatrio, a impedire fughe e **movimenti secondari irregolari** e ad aumentare i rimpatri effettivi ([COM\(2018\)634](#)).

Il 4 maggio e il 13 luglio 2016, la Commissione europea ha presentato sette proposte legislative volte a riformare il Sistema europeo comune di asilo (CEAS). Il pacchetto comprende la rifusione del **regolamento di Dublino** (in materia di individuazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo) e del regolamento Eurodac (il database europeo per il controllo delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento di Dublino), una proposta di regolamento relativo alla creazione dell'**Agazia dell'Unione europea per l'asilo** (che supererebbe l'attuale EASO-Ufficio europeo per l'asilo), una proposta di regolamento che stabilisce una **procedura comune** di protezione internazionale nell'UE, una proposta di regolamento sulle **qualifiche**, la rifusione della direttiva sulle **condizioni di accoglienza** e una proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento.

Sebbene alcune proposte del pacchetto siano giunte ad uno stato molto avanzato dei rispettivi

negoziati (si tratta, in particolare delle nuove norme in materia di: condizioni di accoglienza; qualifiche/status; sistema Eurodac; Agenzia dell'Unione europea per l'asilo; quadro giuridico per il reinsediamento), la conclusione della riforma sconta significativi **rallentamenti** principalmente per l'assenza di accordo tra Stati membri con riferimento alla **revisione del regolamento Dublino**; anche la proposta di riforma recante una procedura unica di protezione internazionale dell'UE non ha ancora registrato una posizione comune degli Stati membri presso il Consiglio. La Commissione ha fatto il punto, tra l'altro, sullo stato dell'arte della riforma dell'asilo con la comunicazione del 4 dicembre 2018 "Gestire la migrazione in tutti i suoi aspetti: progressi per quanto riguarda l'Agenda europea sulla migrazione" [COM\(2018\)798](#).

Le conclusioni dei Consigli europei di giugno e ottobre 2018

Il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 ha, tra l'altro, chiesto **nuove misure** per ridurre la **migrazione illegale** e prevenire un ritorno ai flussi incontrollati del 2015.

In tale occasione, il Consiglio europeo ha inoltre ribadito che il buon funzionamento della politica dell'UE presuppone un approccio globale alla migrazione che combini un **controllo** più efficace delle **frontiere esterne** dell'UE, il rafforzamento dell'**azione esterna** e la **dimensione interna**, in linea con i principi e valori dell'UE.

Il Consiglio europeo ha inoltre convenuto sulla necessità di considerare il tema della migrazione come una sfida, **non solo per il singolo paese dell'UE, ma per l'Europa tutta**.

In particolare, con riferimento alla **rotta del Mediterraneo centrale**, i leader dell'UE hanno stabilito di:

- intensificare gli sforzi per porre fine alle attività dei **trafficienti** dalla Libia o da altri Paesi;
- continuare a **sostenere l'Italia** e gli altri Paesi UE in prima linea;
- rafforzare il **sostegno** a favore della **regione del Sahel**, della **guardia costiera libica**, delle **comunità costiere e meridionali**, e per condizioni di accoglienza umane e rimpatri umanitari volontari;
- potenziare la cooperazione con altri Paesi di origine e transito e aumentare i reinsediamenti volontari.

Riguardo alla **rotta del Mediterraneo orientale**, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di attuare pienamente la **dichiarazione UE-Turchia**, impedendo nuovi attraversamenti dalla Turchia e fermando flussi. I Capi di Stato e di Governo dell'UE hanno altresì chiesto maggiori iniziative per garantire **rimpatri rapidi** e prevenire lo sviluppo di nuove rotte migratorie, ribadendo inoltre la necessità di portare avanti la stretta collaborazione con i partner dei Balcani occidentali.

Il Consiglio europeo ha stabilito di sostenere le iniziative - sia da parte degli Stati membri che dei Paesi di origine e transito, in particolare il Marocco - per prevenire la migrazione illegale nel **Mediterraneo occidentale**, area nella quale nel corso del 2018 si è intensificato il volume degli arrivi irregolari.

Il Consiglio europeo ha inoltre sostenuto lo sviluppo del concetto di **piattaforme di sbarco regionali** per le persone salvate in mare. Tali piattaforme, proposte dall'UNHCR e dall'OIM, secondo il Consiglio europeo - dovrebbero permettere di effettuare in modo rapido e sicuro una selezione tra migranti economici e richiedenti asilo. Il Consiglio europeo ha altresì convenuto che nel territorio dell'UE coloro che vengono salvati dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso e trasferiti in centri sorvegliati. Tali **centri, da istituire negli Stati membri unicamente su base volontaria**, secondo il Consiglio europeo, consentirebbero un trattamento rapido e sicuro per distinguere i migranti irregolari, che sarebbero rimpatriati, dalle persone bisognose di protezione internazionale, cui si applicherebbe il principio di solidarietà.

Il Consiglio europeo ha quindi trovato un accordo sull'erogazione della seconda quota dello strumento per i rifugiati in Turchia e al tempo stesso sul trasferimento al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa di **500 milioni di EUR** a titolo della riserva dell'11° FES. In tale ambito, i leader UE hanno peraltro sottolineato l'importanza di un partenariato con l'Africa, il quale richiede non

solo **maggiori finanziamenti allo sviluppo** ma anche misure intese a creare un nuovo quadro per accrescere gli investimenti privati degli africani e degli europei.

Da ultimo, i leader dell'UE hanno chiesto l'inclusione di un nuovo specifico **strumento di gestione della migrazione esterna** nel prossimo bilancio a lungo termine dell'UE (QFP).

Ricordando la necessità di assicurare il controllo efficace delle frontiere esterne dell'UE e di intensificare l'effettivo rimpatrio dei migranti irregolari, il Consiglio europeo ha accolto positivamente l'intenzione della Commissione di presentare proposte legislative per una politica europea di rimpatrio efficace e coerente.

Con riferimento alla situazione interna, il Consiglio europeo ha invitato gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per prevenire **movimenti secondari** dei richiedenti asilo e cooperare tra loro a tal fine.

Infine i leader UE hanno esaminato la riforma delle **norme dell'UE in materia di asilo**. In tale contesto il Consiglio europeo, dopo aver registrato i progressi relativamente alla riforma del sistema comune europeo di asilo (in particolare su cinque delle sette proposte legislative), ha invitato la presidenza austriaca del Consiglio dell'UE a portare avanti i lavori per quanto riguarda il regolamento di Dublino e la proposta sulle procedure di asilo.

In occasione del Consiglio europeo del 18 ottobre 2018, i leader dell'UE hanno fatto **il punto sull'attuazione** delle decisioni adottate durante il Consiglio europeo di giugno e hanno invitato a proseguire i lavori su tutti gli elementi.

Il Consiglio europeo ha ribadito la necessità di **continuare a prevenire** la migrazione illegale e di rafforzare la **cooperazione** con i Paesi di origine e di transito, in particolare dell'Africa settentrionale, nel quadro di un più ampio partenariato.

I leader hanno confermato, in particolare, l'invito a rafforzare il contrasto ai **trafficienti di migranti** attraverso:

- una maggiore cooperazione con i Paesi non appartenenti all'UE;
- la creazione di una task force congiunta presso il Centro europeo contro il traffico di migranti di Europol;
- azioni volte a monitorare e ostacolare in maniera più efficace le comunicazioni *online* dei trafficanti.

I leader dell'UE hanno invitato il Consiglio a mettere a punto entro dicembre un insieme di misure a tal fine.

Il Consiglio europeo ha anche invitato il Parlamento europeo e il Consiglio a esaminare, in via prioritaria, le **proposte della Commissione** riguardanti la direttiva sui **rimpatri**, l'**Agenzia per l'asilo** nonché la **Guardia di frontiera e costiera europea**.

I leader dell'UE hanno infine ribadito la necessità di adoperarsi maggiormente per facilitare rimpatri effettivi, con particolare riferimento al miglioramento dell'attuazione degli **accordi di riammissione** vigenti e alla conclusione di nuovi accordi e intese.

La presidenza austriaca del Consiglio ha informato i leader dell'UE in merito alla **riforma del Sistema di asilo dell'UE** e alle prospettive di progressi. Dal canto loro, i leader dell'UE hanno incoraggiato la presidenza a proseguire i lavori per pervenire quanto prima a una loro conclusione.

Dati statistici

Sbarchi

Secondo l'UNHCR, dall'inizio del 2018 (al 19 dicembre) sono giunti **via mare** sulle coste meridionali dell'**Unione europea circa 111 mila migranti** (sono oltre 117 mila gli arrivi complessivi negli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo se si sommano anche i migranti giunti **via terra** nei territori sotto la sovranità della Spagna situati nel continente africano).

In tale lasso di tempo, la rotta del **Mediterraneo centrale** (in linea di massima, dalla Libia e da

altri Paesi del Nord Africa verso l'Italia) ha registrato oltre **23 mila** sbarchi (il dato in possesso del Ministero dell'interno, aggiornato al 19 dicembre, si attesta a 23.126 sbarchi di cui 12.976 dalla Libia); la rotta del **Mediterraneo orientale** (dalla Turchia alla Grecia) si è attestata a **oltre 31 mila** sbarchi, mentre quella del **Mediterraneo occidentale** (che riguarda i flussi verso la Spagna) ha registrato circa **55 mila** sbarchi (ai quali vanno aggiunti oltre **6 mila** arrivi via terra). Infine, l'UNCHR ha registrato oltre mille sbarchi a Malta e oltre seicento a Cipro.

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

Anno	Totale sbarchi UE	Morti/dispersi in mare (stimati)
2018 (al 19 dicembre)	110.947	2.216
2017	172.301	3.139
2016	362.753	5.096
2015	1.015.078	3.771
2014	216.054	3.538

Secondo il Ministero dell'interno, comparando gli **sbarchi in Italia** dal 1° gennaio al 19 dicembre 2018 con quelli relativamente allo stesso periodo dei due anni precedenti si registra una **diminuzione** dell'87,12 per cento rispetto al 2016 e dell'80,55 per cento rispetto al 2017.

Domande di asilo

Secondo l'EASO, l'Ufficio europeo per l'asilo, nei **primi nove mesi** del 2018 gli Stati membri hanno registrato circa **462 mila** domande di protezione internazionale, di cui oltre 420 mila **domande** di prima istanza (presentate per la prima volta), registrando una **flessione** rispetto allo stesso periodo nel 2017 del **14 per cento**. Alla fine di settembre 2018 sarebbero oltre **436 mila** le **domande** di asilo nell'UE ancora **pendenti**.

Secondo il Ministero dell'interno, nei primi dieci mesi del 2018 sono state **presentate** in **Italia** **circa 47 mila** domande di asilo.

Altri punti

Relazioni esterne

Il Consiglio europeo ha discusso dei preparativi in vista del prossimo **vertice con la Lega degli Stati arabi** in programma il 24 e 25 febbraio 2019.

Inoltre, ha espresso la massima **preoccupazione per l'escalation nello stretto di Kerch e nel Mar d'Azov**, nonché per le violazioni del diritto internazionale da parte della Russia, ribadendo il suo impegno nei confronti del diritto internazionale, nonché della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza dell'Ucraina, come pure nei confronti della politica dell'UE di non riconoscimento dell'annessione illegale della Crimea. Non vi è giustificazione, secondo il Consiglio europeo, per il ricorso alla forza militare da parte della Russia. Il Consiglio europeo ha chiesto, altresì, il rilascio immediato di tutti i marinai ucraini detenuti nonché la restituzione delle imbarcazioni sequestrate e il libero passaggio di tutte le navi attraverso lo stretto di Kerch. L'UE è pronta ad adottare misure per rafforzare ulteriormente il suo sostegno, in particolare a favore delle zone dell'Ucraina interessate.

Il Consiglio europeo ha altresì concordato sul **rinnovo di 6 mesi delle sanzioni economiche alla Russia**, che scadono il 31 gennaio 2019 e che verranno quindi prorogate,

con una prossima riunione del Consiglio dell'UE, al **31 luglio 2019**.

Infine, il Consiglio europeo si è **compiaciuto** vivamente del voto favorevole espresso dal Parlamento europeo in merito all'**accordo di partenariato economico UE-Giappone** e attende con interesse la sua imminente entrata in vigore.

Il citato accordo UE-Giappone dovrebbe entrare in vigore il 1° febbraio 2019, senza la necessità di una ratifica da parte degli Stati membri dell'UE. È, infatti, il primo ad essere negoziato sulla base di un nuovo approccio definito a livello europeo, volto negoziare accordi distinti per le disposizioni relative alla politica commerciale, di competenza esclusiva dell'UE (e quindi non soggette alla ratifica da parte di ciascun Stato membro dell'UE) e le disposizioni relative agli investimenti esteri diretti diversi da quelli diretti e al regime di risoluzione delle controversie tra investitori (che, avendo natura mista, richiedono, invece, non solo l'approvazione a livello di UE, ma anche la ratifica di ciascuno Stato membro, secondo le rispettive procedure costituzionali). I negoziati con il Giappone relativi ad un distinto accordo sulle norme sulla protezione degli investimenti e alla risoluzione delle controversie in materia di protezione degli investimenti sono attualmente ancora in corso.

Cambiamenti climatici

A seguito della presentazione della comunicazione della Commissione intitolata "**Un pianeta pulito per tutti**" e tenendo conto dei risultati della **COP 24** tenutasi a Katowice, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio a lavorare sugli elementi illustrati nella comunicazione. Il Consiglio europeo fornirà orientamenti sulla direzione generale e sulle priorità politiche nel primo semestre del 2019, in modo da consentire all'Unione europea di presentare una strategia a lungo termine entro il 2020, in linea con l'accordo di Parigi.

La citata Comunicazione "Un pianeta pulito per tutti - visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra" ([COM2018\(773\)](#)) è stata presentata il 28 novembre 2018 (per dettagli sulle politiche UE in materia di cambiamenti climatici si veda il [Dossier](#) a cura dei Servizi Studi della Camera e del Senato).

Obiettivo della Commissione è ribadire l'impegno dell'Europa a guidare l'azione internazionale per il clima, nonché delineare la transizione verso **l'azzeramento delle emissioni** nette di gas a effetto serra **entro il 2050**. Tale transizione dovrebbe essere equa sul piano sociale ed efficiente dal punto di vista dei costi.

In particolare, la strategia proposta avvia un dibattito tra decisori e cittadini europei riguardo a come l'Europa dovrebbe prepararsi in una prospettiva temporale al 2050, in previsione della strategia europea a lungo termine da presentare entro il 2020 alla Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, come previsto dall'Accordo di Parigi sul clima. Delinea quindi l'insieme delle trasformazioni economiche e sociali che, con la partecipazione di tutti i settori dell'economia e della società, devono essere intraprese per realizzare l'azzeramento delle emissioni entro il 2050.

La strategia copre quasi tutte le politiche dell'UE, prevedendo **interventi congiunti in sette ambiti strategici**: efficienza energetica; diffusione delle energie rinnovabili; mobilità pulita, sicura e connessa; competitività industriale e economia circolare; infrastrutture e interconnessioni; bioeconomia e pozzi naturali di assorbimento del carbonio; cattura e stoccaggio del carbonio per ridurre le emissioni rimanenti. Tali interventi sono in linea con l'obiettivo dell'**Accordo di Parigi** di mantenere l'aumento di temperatura ben al di sotto di 2°C, e proseguono gli sforzi per mantenere tale valore a 1,5°C.

La strategia delinea poi un **quadro europeo di investimenti** che faciliti la transizione a lungo termine verso l'annullamento delle emissioni e annuncia le **prossime tappe**.

In particolare, la Commissione europea ricorda che, entro la fine del 2018, gli Stati membri dovranno presentare i progetti di piani nazionali per il clima e l'energia, fondamentali per conseguire gli obiettivi al 2030 in questi settori. La Commissione rivolge poi ai ministri di tutte le pertinenti formazioni del Consiglio l'invito a tenere dibattiti approfonditi sul contributo che le rispettive aree strategiche apportano alla visione globale in vista del Consiglio europeo del 9 maggio 2019 a Sibiu. In parallelo, nella prima metà del 2019 la Commissione si confronterà con tutti gli Stati membri sulla necessità di una trasformazione economica e di un netto mutamento sociale. La Commissione auspica inoltre che i Parlamenti nazionali, le imprese, le ONG, le città e le comunità dialoghino con i cittadini per discutere il contributo equo dell'Unione al conseguimento degli obiettivi a lungo termine concordati a Parigi. Tale dialogo informato su scala dell'Unione dovrebbe consentire a quest'ultima di adottare e presentare nell'ambito della UNFCCC una strategia ambiziosa entro i primi mesi del 2020, come previsto dall'Accordo di Parigi.

Dal 3 al 15 dicembre 2018 si è tenuta a Katowice, in Polonia, la ventiquattresima Conferenza delle Parti (**COP24**) che ha discusso di come realizzare gli impegni assunti a Parigi. Nel corso della Conferenza è stato adottato un corpo di regole destinato a stabilire come i paesi devono misurare e registrare le emissioni e i relativi obiettivi di riduzione in base agli impegni assunti con l'accordo di Parigi al fine di mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, e con l'obiettivo di limitarlo a 1,5°C. Viene meno la distinzione già utilizzata in passato tra paesi sviluppati e in via di sviluppo. L'adozione di regole per l'implementazione dell'Accordo di Parigi figurava tra gli obiettivi delle istituzioni UE. Tra gli aspetti interessati: trasparenza, finanziamenti, mitigazione e adattamento. Gli **esiti** della COP24 includono tra l'altro: l'introduzione di un primo sistema universale che consente alle parti di tracciare e registrare i progressi compiuti nelle azioni per il clima, anche offrendo flessibilità a quei Paesi che ne abbiano bisogno. L'obiettivo è motivare tutte le parti a migliorare le proprie pratiche nel tempo e a comunicare i progressi compiuti in modo trasparente e comparabile; con riguardo all'adattamento ai cambiamenti climatici, i Paesi aderenti hanno ora linee guida e possibilità di registrare le loro azioni; i Paesi aderenti dovranno rivedere regolarmente progressi e traguardi sulla base delle più aggiornate evidenze scientifiche. La prossima Conferenza delle Parti, COP25, si terrà a Santiago del Cile.

Nel corso della COP21, svoltasi a Parigi il 12 dicembre 2015, è stato siglato **[L'Accordo di Parigi sul clima](#)** che sostituirà l'impianto dell'attuale Protocollo di Kyoto. L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 novembre 2016. L'Italia lo ha ratificato con la Legge n. **204** del 4 novembre 2016.

L'Accordo di Parigi è un **accordo universale, vincolante ed equilibrato** che fissa impegni equi per tutte le Parti, stabiliti in base alle differenti realtà nazionali, alla luce delle diverse circostanze nazionali (per maggiori dettagli si veda il **[Dossier](#)** a cura dei Servizi Studi della Camera e del Senato).

In particolare, in termini di **mitigazione**, l'Accordo fissa un obiettivo a lungo termine volto a limitare l'aumento della temperatura ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali, con l'intento di contenerlo entro **1,5°C**. A tal fine le parti dovranno raggiungere il picco globale di emissioni il più presto possibile per poi intraprendere rapide riduzioni in seguito.

Inoltre, le parti prepareranno, comunicheranno e manterranno i **contributi determinati a livello nazionale (INDC)** che intendono progressivamente conseguire. Gli INDC dovranno essere presentati ogni cinque anni sulla base di un meccanismo di revisione degli impegni assunti che prenderà l'avvio dal 2018.

Prima e durante la COP21 di Parigi le parti hanno presentato i propri INDC completi. L'Unione europea e i suoi Stati membri sono stati la prima grande economia a provvedere in tal senso il 6 marzo 2015. Gli INDC dell'UE prevedono una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno **del 40% entro il 2030**.

Gli **impegni saranno differenziati** sulla base delle differenti realtà nazionali: solo i paesi industrializzati sono tenuti a ridurre drasticamente le loro emissioni in termini assoluti, mentre quelli in via di sviluppo sono incoraggiati a farlo man mano che si evolvono le loro capacità.

Le parti dovranno poi riunirsi ogni cinque anni per stabilire obiettivi più ambiziosi in base alle conoscenze scientifiche e, in onore al principio della trasparenza, dovranno riferire agli Stati membri e all'opinione pubblica come intendono raggiungere gli obiettivi fissati e segnalare i progressi compiuti attraverso un solido sistema basato sulla trasparenza e la responsabilità.

L'Accordo inoltre sostiene una **finanza per il clima** nella misura in cui prevede che i paesi più ricchi offrano un sostegno finanziario ai paesi più poveri per aiutarli a ridurre le loro emissioni e ad adattarsi ai cambiamenti climatici. La definizione degli importi è stata tenuta fuori dall'Accordo stesso, ma i paesi industrializzati hanno confermato e rinnovato il loro impegno per garantire entro il 2020 un fondo annuale di 100 miliardi di dollari da estendere al 2025.

L'Accordo riconosce poi l'importanza di scongiurare, minimizzare e affrontare le perdite e i danni associati

agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e la necessità di cooperare migliorando la preparazione delle emergenze e i sistemi di allarme rapido.

Sicurezza e difesa

Il Consiglio europeo si è **compiaciuto dei significativi progressi compiuti nel settore della sicurezza e della difesa**, anche per quanto concerne l'attuazione della cooperazione strutturata permanente, il miglioramento della mobilità militare, l'attuazione del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa e i negoziati relativi al Fondo europeo per la difesa proposto, e ha approvato il patto sulla dimensione civile della PSDC. Tali iniziative, secondo il Consiglio europeo, contribuiscono a migliorare l'autonomia strategica dell'UE e la sua capacità di agire come garante della sicurezza, integrando e potenziando al tempo stesso le attività della NATO e rafforzando la cooperazione UE-NATO, nel pieno rispetto dei principi di inclusione, reciprocità e autonomia decisionale dell'UE.

La Cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO) è stata istituita nel dicembre 2017, coinvolge tutti gli Stati membri dell'Unione tranne Danimarca, Malta e Regno Unito, e si articolerà in due fasi consecutive, la prima delle quali si concluderà nel 2020, seguita da una seconda, della durata di un quinquennio. Dopo il 2025 è previsto un processo di revisione che potrebbe condurre, sulla base dei risultati raggiunti, all'avvio di una nuova fase segnata da un maggior livello di integrazione europea.

Tra gli impegni vincolanti per tutti gli aderenti alla PESCO vanno annoverati la cooperazione per conseguire obiettivi concordati riguardanti il **livello delle spese per gli investimenti nella difesa**, con la prospettiva di un aumento a medio termine del 20%; l'aumento dei progetti congiunti e collaborativi relativi alle **capacità strategiche e di difesa**; il ravvicinamento degli strumenti di difesa, armonizzando l'identificazione dei bisogni militari e promuovendo la cooperazione nei settori della **formazione e della logistica**; il rafforzamento della **disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze**; la cooperazione finalizzata a colmare, anche attraverso approcci multinazionali e senza pregiudizio della NATO, le **lacune** constatate nel quadro del «**meccanismo di sviluppo delle capacità**»; la partecipazione **allo sviluppo di programmi comuni di equipaggiamenti**.

I Progetti di cooperazione in ambito PESCO, sono attualmente 34, dei quali 17 approvati dal Consiglio il 6 marzo 2018 e ulteriori 17 il 19 novembre 2018. Allo stato attuale, **l'Italia risulta capofila di 7 progetti** (Centro europeo di formazione e certificazione per eserciti; sostegno militare in caso di catastrofi, emergenze civili e pandemie; sorveglianza marittima e protezione dei porti; Sistema di contraerea automatizzato; Piattaforma europea per la navigazione nell'alta atmosfera, con compiti di sorveglianza, intelligence e riconoscimento; Rete per la sorveglianza dello spazio militare europeo) **e partecipa a ulteriori 17 progetti**.

La proposta di regolamento che istituisce il **Fondo europeo per la difesa** è stata presentata il 13 giugno 2018, e il negoziato in sede di Consiglio ha registrato, fin dalle prime battute, una netta prevalenza dei fattori di convergenza rispetto a quelli di contrasto e diversificazione. Obiettivo del Fondo è migliorare la competitività, l'innovazione, l'efficienza e l'autonomia dell'**industria della difesa dell'Unione**, mediante il sostegno alla **cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri e tra imprese, centri di ricerca, amministrazioni nazionali, organizzazioni internazionali e università** nella **fase di ricerca** sui prodotti e sulle tecnologie della difesa, nonché in quella del loro sviluppo. La proposta di regolamento ha l'obiettivo di **finanziare progetti collaborativi a livello europeo, sia di ricerca sia di sviluppo, che coinvolgano almeno 3 imprese in almeno tre diversi paesi membri e/o associati**. La Commissione europea ha proposto una dotazione di bilancio per il Fondo di **13 miliardi di euro** per il periodo **2021-2027**, di cui **8,9 miliardi di euro** per le azioni di **sviluppo** e **4,1 miliardi di euro** per le azioni di **ricerca**. La proposta sviluppa iniziative già in corso e

condotte nell'ambito dell'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa 2017-2019 (90 milioni di euro di stanziamento) e del **Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa** 2019-2020 (500 milioni di euro di stanziamento).

Il **Patto sulla dimensione civile della PSDC**, infine, adottato dal Consiglio lo scorso 19 novembre, si propone l'obiettivo di rafforzare la capacità dell'UE di **schierare missioni di gestione civile delle crisi**, finalizzate al **rafforzamento della polizia, dello Stato di diritto e dell'amministrazione civile in situazioni di fragilità e di conflitto**.

Nelle conclusioni si è registrata una convergenza degli Stati membri sulla necessità di offrire un **maggiore contributo alle missioni civili della PSDC** e di potenziare la capacità di reazione civile della PSDC, rendendo possibile l'avvio di una **nuova missione con un organico di massimo 200 persone in qualsiasi teatro di operazione entro 30 giorni** dalla decisione del Consiglio, con tutto l'equipaggiamento necessario fornito dal deposito strategico e utilizzando la capacità di reazione a più livelli.

Disinformazione

Evidenziando preliminarmente che la diffusione della disinformazione intenzionale, sistematica e su larga scala, anche nel quadro della guerra ibrida, rappresenta una grave sfida strategica per i nostri sistemi democratici e richiede una risposta urgente che deve essere mantenuta nel tempo, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, il Consiglio europeo ha:

- sottolineato la necessità di una risposta decisa che affronti la dimensione interna e quella esterna e che sia globale, coordinata e dotata di risorse adeguate sulla base di una valutazione delle minacce;
- chiesto **l'attuazione tempestiva e coordinata del piano d'azione congiunto contro la disinformazione** presentato dalla Commissione e dall'alta rappresentante, in modo da potenziare le capacità dell'UE, rafforzare le risposte coordinate e congiunte tra l'Unione e gli Stati membri, mobilitare il settore privato e accrescere la resilienza della società alla disinformazione;
- chiesto un intervento rapido e decisivo, a livello sia europeo sia nazionale, per **assicurare elezioni europee e nazionali libere e regolari**.

Ha inoltre invitato il Consiglio a proseguire i lavori al riguardo e a riferire al Consiglio europeo a marzo 2019.

Il **5 dicembre 2018** è stato presentato, congiuntamente dalla Commissione e dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, un **piano d'azione contro la disinformazione** ([JOIN\(2018\) 36](#), attualmente disponibile solo nella versione in lingua inglese). Questo documento si concentra su quattro settori chiave, che dovrebbero potenziare le capacità dell'UE e rafforzare la cooperazione con gli Stati membri:

1. un'individuazione più efficace, anche attraverso il ricorso a personale specializzato;
2. una risposta coordinata, attraverso l'istituzione di un apposito sistema di allarme rapido;
3. piattaforme *on-line* e industria, chiamate all'attuazione degli impegni assunti nel codice di autoregolamentazione, concentrandosi sulle azioni urgenti in vista delle elezioni europee del 2019;
4. sensibilizzazione e responsabilizzazione dei cittadini, anche attraverso campagne di alfabetizzazione mediatica (per maggiori dettagli, si rinvia al [comunicato stampa](#) della Commissione europea).

Si ricorda, inoltre, che nell'aprile 2018 la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione ([COM\(2018\) 236](#), "Contrastare la disinformazione *on-line*: un approccio

europeo") in cui si propone un approccio globale al fenomeno mediante la promozione di ecosistemi digitali fondati sulla trasparenza e che privilegiano l'informazione di alta qualità. Si vuole così fornire ai cittadini gli strumenti per riconoscere la disinformazione e proteggere i processi di definizione delle politiche.

Anche a seguito della pubblicazione di tale documento, a fine settembre 2018 le piattaforme *online* e l'industria pubblicitaria hanno adottato un [codice di autoregolamentazione](#). Tale documento contiene impegni su ampia scala, relativi tra l'altro alla trasparenza nella pubblicità politica, la chiusura dei profili falsi e la demonetizzazione dei fornitori di disinformazione.

Lotta contro il razzismo e la xenofobia

Il Consiglio europeo ha **condannato tutte le forme di antisemitismo, razzismo e xenofobia**, e sottolineato l'importanza di combattere l'intolleranza. Ha inoltre accolto con favore l'adozione, il 6 dicembre 2018, della dichiarazione del Consiglio relativa alla lotta contro l'antisemitismo.

Nella [Dichiarazione sulla lotta contro l'antisemitismo](#) il Consiglio rivolge inviti ed esortazioni sia agli Stati membri che alla Commissione per garantire la sicurezza delle comunità e delle istituzioni ebraiche e dei cittadini ebrei.

In materia si segnala, tra l'altro, la risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2017 sulla lotta contro l'antisemitismo ([P8_TA\(2017\) 0243](#)).

Dialoghi e consultazioni con i cittadini e preparativi per l'agenda strategica

Il Consiglio europeo si è **compiaciuto dello svolgimento dei dialoghi con i cittadini e delle consultazioni dei cittadini**, che ha costituito un'opportunità senza precedenti di coinvolgere i cittadini europei e potrebbe servire da fonte di ispirazione per ulteriori consultazioni e dialoghi. Secondo il Consiglio europeo, la relazione congiunta elaborata dalla presidenza in carica e da quella entrante, insieme con le varie relazioni nazionali e i contributi delle altre istituzioni europee, mette in luce una serie di preoccupazioni e aspettative che i cittadini partecipanti nutrono in termini di risultati concreti da parte dell'UE. Nella riunione informale in programma il 9 maggio 2019 a Sibiu, i capi di Stato o di governo discuteranno le priorità del prossimo ciclo istituzionale, allo scopo di concordare la prossima agenda strategica nel giugno 2019.

L'Agenda strategica è adottata dal Consiglio europeo al fine di pianificare il proprio lavoro, definire le priorità d'azione e orientare i programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE. Il [26-27 giugno 2014](#) il Consiglio europeo ha adottato l'Agenda strategica per il periodo 2014-2019. Il 20 ottobre 2017 ha adottato l'[Agenda dei leader](#), un programma di lavoro concreto volto a preparare il dibattito su alcuni grandi temi e orientare l'azione dell'Unione **fino a giugno 2019**, anche in vista della preparazione dell'**Agenda strategica per il prossimo ciclo istituzionale (2019-2024)**.

L'Agenda dei leader mira a trovare soluzioni alle principali sfide e priorità dell'UE e ad affrontare al più alto livello le questioni maggiormente controverse (migrazione, sicurezza interna, riforma della zona euro, futuro finanziamento dell'Ue, Europa sociale, crescita e occupazione, mercato interno, rafforzamento della cooperazione nella difesa, politica commerciale dell'UE). In base al calendario previsto, il **9 maggio 2019** dovrebbe tenersi a **Sibiu** una riunione informale dei Capi di Stato e di governo nella quale si discuterà dell'attuazione dell'Agenda dei Leader e della preparazione dell'agenda strategica per il 2019-2024, che il Consiglio europeo dovrebbe

approvare il 20-21 giugno 2019.

I [dialoghi con i cittadini](#) sono iniziative avviate dalla Commissione europea su impulso del Presidente Juncker. Si tratta di dibattiti pubblici con i Commissari europei e altri responsabili decisionali dell'UE, ad esempio membri del Parlamento europeo o rappresentanti politici a livello nazionale, regionale e locale. Gli eventi, organizzati come sessioni di domande e risposte, sono un'occasione per porre domande ai rappresentanti politici dell'UE, esprimere pareri e descrivere gli effetti delle politiche dell'UE sui cittadini. Si ricorda in proposito che il Presidente della Commissione europea Juncker ha invitato i membri del collegio a svolgere un ruolo politicamente attivo negli Stati membri, promuovere il dialogo con i cittadini e illustrare e chiarire il programma comune, essere aperti a nuove idee e collaborare con tutti gli interlocutori.

I dialoghi con i cittadini, che sono parte integrante del lavoro quotidiano della Commissione Juncker, sono stati determinanti per i "**dialoghi sul futuro dell'Europa**", avviati dall'Esecutivo con il [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#) presentato il 1° marzo 2017, e ospitati dalla Commissione europea, insieme al Parlamento europeo e agli Stati membri interessati.

Nel [discorso sullo stato dell'Unione 2017](#) il Presidente Juncker ha informato che la Commissione europea negli ultimi tre anni ha organizzato oltre 300 dialoghi con i cittadini in 145 città in tutta l'UE. Dal marzo 2017 si sono tenuti inoltre 129 dialoghi con i cittadini sul futuro dell'Europa in 80 città. Tali incontri hanno avuto luogo in presenza del Presidente Juncker, di Commissari e alti funzionari della Commissione e hanno coinvolto un pubblico di quasi 21.000 persone riunite in municipi, musei, teatri e piazze. I dialoghi sul futuro dell'Europa hanno potenzialmente raggiunto 34 milioni di persone tramite media e social media.

Si ricorda infine che è in corso la [consultazione sul futuro dell'Europa](#), elaborata da un panel di cittadini selezionati, volta a conoscere le opinioni degli europei su questo tema.

Brexit

Il Consiglio europeo ha:

- riconfermato le sue conclusioni del 25 novembre 2018 nelle quali ha approvato l'accordo di recesso e la dichiarazione politica, indicando che sostiene tale accordo e intende procedere con la sua ratifica e che **l'accordo non è rinegoziabile**;
- ribadito il desiderio di avere un **partenariato quanto più stretto possibile con il Regno Unito in futuro**. È pronto a cominciare i preparativi subito dopo la firma dell'accordo di recesso al fine di garantire l'avvio dei negoziati il prima possibile dopo il recesso del Regno Unito;
- sottolineato che la **soluzione "di salvaguardia" (*backstop*)** è intesa quale polizza d'assicurazione volta a **evitare una frontiera fisica sull'isola d'Irlanda e a garantire l'integrità del mercato unico**. L'Unione è fermamente determinata a **lavorare celermente** a un **accordo successivo** che stabilisca, entro il 31 dicembre 2020, modalità alternative per **evitare di dover ricorrere alla soluzione "di salvaguardia"**;
- sottolineato che, qualora si dovesse comunque ricorrere alla **soluzione "di salvaguardia"**, questa si applicherebbe **in via temporanea, salvo e fintanto che non sia sostituita da un accordo successivo** che garantisca che la frontiera fisica sia evitata. In tale eventualità l'Unione si adopererebbe al massimo – e lo stesso si aspetterebbe dal Regno Unito – per negoziare e concludere tempestivamente un accordo successivo che sostituisca la soluzione "di salvaguardia", cui si ricorrerebbe pertanto solo per il tempo strettamente necessario;
- invitato a **intensificare i lavori** a tutti i livelli per prepararsi alle conseguenze del **recesso del Regno Unito**, prendendo in considerazione **tutti gli esiti possibili**.

Si ricorda che il Consiglio europeo nella riunione straordinaria del 25 novembre 2018 ha: approvato l'[accordo sul recesso](#) del Regno Unito dall'Unione europea e la [dichiarazione politica](#) che definisce il quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito. Il Parlamento del Regno Unito si sarebbe dovuto pronunciare sul testo dell'accordo l'11 dicembre, ma il Primo Ministro, Theresa May, dopo un ampio dibattito svoltosi alla Camera dei Comuni, ha annunciato il 10 dicembre la decisione di rinviare il voto sulla mozione del Governo relativa all'approvazione dell'accordo di recesso, per la mancanza di una maggioranza parlamentare a favore, e in vista di una riapertura dei negoziati con l'UE al fine di avere assicurazioni sul carattere temporaneo della clausola di salvaguardia sul confine tra Irlanda e Nord Irlanda. Si ricorda che, ai sensi dell'[European Union \(Withdrawal\) Act 2018](#), il Parlamento del Regno Unito deve in ogni caso pronunciarsi sull'accordo di recesso entro il 21 gennaio 2019. Il Primo Ministro, Theresa May, ha poi indicato che il Parlamento si esprimerà sull'accordo di recesso nella settimana del 14 gennaio 2019. Il Governo del Regno Unito ha intanto avviato iniziative per prepararsi ad un'eventuale uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo il 30 marzo 2019.

La Commissione europea, in seguito ad una valutazione circa l'aumentata possibilità che i negoziati per la Brexit non riescano a raggiungere un accordo entro il 29 marzo 2019, ha adottato il 19 dicembre 2018 una [comunicazione](#) con la quale ha presentato un pacchetto di 14 proposte legislative in un numero limitato di aree dove una uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo potrebbe provocare maggiori disagi per i cittadini e le imprese, in particolare nel settore delle dogane, dei trasporti aerei, dei servizi finanziari e delle politiche relative al clima. Le disposizioni di tali proposte, che dovranno essere in vigore a partire dal 30 marzo 2019, avranno natura temporanea, limitata nello scopo e saranno adottate in via unilaterale dall'UE. La Commissione invita, inoltre, gli Stati membri - a condizione che misure reciproche siano prese dal Regno Unito - a prendere misure affinché i cittadini del Regno Unito che risiedono nell'UE alla data del recesso continuino ad essere considerati residenti legalmente e ad adottare un approccio pragmatico volto a garantire in via temporanea lo status di residente. Per quanto riguarda il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, la Commissione ritiene necessario che gli Stati membri adottino tutte le misure possibili per garantire la certezza del diritto e tutelare i diritti acquisiti dai cittadini dell'UE a 27 e dai cittadini del Regno Unito che abbiano esercitato il loro diritto di libera circolazione prima del 30 marzo 2019.

Vertice euro

A seguito del mandato conferito nel giugno 2018 all'Eurogruppo, il Vertice euro ha **approvato tutti gli elementi della relazione dell'Eurogruppo ai leader sull'approfondimento dell'UEM**, che è stata preparata in formato inclusivo. Secondo il Vertice euro, questo pacchetto globale getta le basi per un significativo rafforzamento dell'UEM.

In particolare, il Vertice euro ha approvato una **dichiarazione** mediante la quale:

- **approva il mandato per il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico (SRF)**, che illustra le modalità con cui tale sostegno sarà reso operativo e realizzato anticipatamente, a condizione che siano stati compiuti progressi sufficienti nella riduzione dei rischi, da valutare nel 2020;
- **approva la lista di condizioni per la riforma del meccanismo europeo di stabilità (MES)**. Su tale base, chiede all'Eurogruppo di preparare le necessarie modifiche al trattato MES (compreso il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico) entro giugno 2019;
- sottolinea di attendere con interesse **l'adozione definitiva del pacchetto per il settore bancario** e della rete di sicurezza prudenziale per i crediti deteriorati, nel rispetto dell'equilibrio dei compromessi del Consiglio; inoltre, invita a proseguire i lavori

sull'unione bancaria e chiede **progressi** ambiziosi entro la primavera del 2019 in merito all'**Unione dei mercati dei capitali**, come sottolineato nella relazione dell'Eurogruppo ai leader;

- nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), incarica l'Eurogruppo di lavorare all'elaborazione, alle modalità di esecuzione e alle tempistiche di uno **strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** e, su base volontaria, degli Stati membri dell'ERM II. Esso farà parte del bilancio dell'UE, sarà coerente con altre politiche dell'Unione e sarà assoggettato ai criteri e agli orientamenti strategici forniti dagli Stati membri della zona euro. Nell'ambito del QFP, sostiene la dichiarazione, sarà stabilita la portata di tale strumento; le caratteristiche dello strumento di bilancio saranno concordate nel giugno del 2019 e lo strumento sarà adottato in conformità della procedura legislativa prevista dai trattati, sulla base della pertinente proposta della Commissione che, se necessario, sarà modificata.

Infine, il Vertice euro ha preso atto della **comunicazione della Commissione relativa al rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro** ed ha esortato a proseguire i lavori a tal fine.

Circa la **riforma dell'Unione economica e monetaria (UEM)**, l'Eurogruppo (in formato inclusivo) ha **adottato** il **3 dicembre 2018** una **relazione ai leader sull'approfondimento dell'UEM**.

La relazione evidenzia, tra l'altro, che l'Eurogruppo ha concordato un **term sheet** (documento riassuntivo) con i **punti principali** per la riforma del **Meccanismo europeo di stabilità (MES)**.

Tra questi si segnala, in particolare:

- la definizione dei **principali dettagli** per l'**operatività del meccanismo di backstop** (garanzia) comune per il Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie (SRF) affinché venga introdotto prima del previsto, nel 2020, a condizione che siano stati fatti sufficienti progressi nella riduzione dei rischi;
- l'aumento dell'**efficacia degli strumenti precauzionali**, riaffermando il carattere di ultima istanza del sostegno del MES e garantendo un livello appropriato di **condizionalità**, che **rimane un principio base** del Trattato MES;
- l'**accordo** raggiunto tra il MES e la Commissione europea sulle nuove **modalità di cooperazione** all'interno e all'esterno dei programmi di assistenza finanziaria, nel pieno rispetto del quadro giuridico dell'UE. Tale accordo non pregiudicherebbe il ruolo e le competenze della Banca centrale europea, come definite nel quadro giuridico esistente;
- l'ampio sostegno per il miglioramento del quadro esistente per **promuovere la sostenibilità del debito nell'area dell'euro**.


Inoltre, secondo la relazione, l'Eurogruppo ha discusso di **possibili nuovi strumenti di bilancio** volti a **rafforzare la zona euro**, in particolare sulla base delle proposte della Commissione europea e di Germania e Francia. Quest'ultime, con riguardo agli strumenti per la competitività e la convergenza, hanno recentemente **proposto un bilancio dell'Eurozona**, che sarebbe parte del bilancio dell'UE e con dimensioni che sarebbero determinate dai Capi di Stato e di Governo nel contesto del quadro finanziario pluriennale.

Secondo la relazione, l'Eurogruppo ha altresì **tracciato la via da seguire in merito all'Unione bancaria**, in particolare accogliendo con favore i **progressi compiuti nella riduzione dei rischi** nel settore bancario, chiedendo di **adottare le principali proposte legislative in sospeso concernenti l'Unione dei mercati dei capitali** entro la primavera del 2019 e avviando i lavori su una tabella di marcia per i negoziati politici sulla proposta per la creazione di un **sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)**, in merito alla quale è stata annunciata l'istituzione di un **gruppo di lavoro ad alto livello** che dovrà riferire entro giugno 2019 sul lavoro svolto.

La comunicazione della Commissione europea "**Per un rafforzamento del ruolo**

internazionale dell'euro" ([COM\(2018\)796](#)) sostiene, in primo luogo, che occorre completare l'Unione economica e monetaria, l'Unione bancaria e l'Unione dei mercati dei capitali per creare le condizioni favorevoli per la ripresa della crescita e il rafforzamento della resilienza agli shock negativi. Inoltre, propone alcune iniziative a tre diversi livelli per consolidare ulteriormente il ruolo dell'euro: a livello del settore finanziario europeo (per garantire l'esistenza di mercati finanziari denominati in euro sviluppati in profondità e perfettamente operativi); a livello del settore finanziario internazionale (in cui un ruolo più incisivo dell'euro sarebbe vantaggioso per la stabilità finanziaria mondiale); a livello dei principali settori strategici (ad esempio, energia, prodotti di base e costruzione aeronautica).

Senato: n. 33
Camera: n. 8
19 dicembre 2018

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Ufficio Rapporti con l'Unione europea	cdreue@camera.it - 066760-2145	

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AS008