

dossier

5 luglio 2018

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei Presidenti della
Conferenza degli organi parlamentari
specializzati negli affari dell'Unione
europea dei Parlamenti dell'Unione
stessa (COSAC)

Vienna, 8-9 luglio 2018



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei Presidenti della Conferenza degli
organi parlamentari specializzati negli affari
dell'Unione europea dei Parlamenti dell'Unione
stessa (COSAC)

Vienna, 8 e 9 luglio 2018

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 7

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 2



Servizio Studi

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

Dossier europei n. 7



Ufficio rapporti con l'Unione europea

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

Dossier n. 2

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

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

SCHEDE DI LETTURA	1
SESSIONE I - LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA AUSTRIACA	3
SESSIONE II – FUTURO E PROSPETTIVE DELL’UNIONE EUROPEA	7
Premessa	7
Le posizioni in gioco	8
Le proposte di riforma avanzate dal Parlamento europeo	9
Il Libro bianco sul futuro dell’Europa della Commissione europea	10
Il discorso sullo Stato dell’Unione del Presidente Juncker	13
L’Agenda dei leader	14
La riforma dell’Unione economica e monetaria	15
Dichiarazione franco-tedesca di Mesenberg	25
Il dibattito sul rafforzamento della politica europea di difesa	26
Migrazione, asilo e gestione delle frontiere	27
Il Pilastro europeo dei diritti sociali	31
Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027	32
Brexit	33
BACKGROUND NOTES	35



Meeting of the Chairpersons of COSAC

Vienna, 8 – 9 July 2018

Draft Programme

Sunday, 8 July 2018

14:00 – 19:00	Arrival of delegations and registration at the hotels
16:45	Departure from the hotels
17:00 - approx. 18:00	DemocracyQuarter WalkingTour Visit of the interim location of the Austrian Parliament during the renovation of the historic Parliament building
18:15	Return to the hotels
	Meeting of the Presidential Troika of COSAC
17:40	Departure from the hotels
18:00	Meeting of the Presidential Troika <i>Venue: Parliament-Hofburg, Room 5</i> <i>Entrance: Pavilion Bibliothekshof</i>
	Departure for the dinner
18:45	Departure from the hotels
19:30	Dinner hosted by Mr Reinhold Lopatka, Chairperson of the Permanent Subcommittee on EU Affairs of the National Council and Mr Christian Buchmann, Chairperson of the EU Committee of the Federal Council Dinner speech by Ms Karoline Edtstadler, State Secretary, Federal Ministry of the Interior, on “The global responsibility of the EU” <i>Venue: Restaurant Kahlenberg, Am Kahlenberg 2-3, 1190 Vienna</i>
approx. 22:30	Return to the hotels

Monday, 9 July 2018

8:00 Departure from the hotels

8:30 **Opening of the meeting of the COSAC Chairpersons**

Venue: Parliament-Hofburg, Großer Redoutensaal

Entrance: 1010 Vienna, Josefsplatz 4

Welcome addresses:

Mr Wolfgang Sobotka, President of the National Council

Ms Inge Posch-Gruska, President of the Federal Council

Chairperson's introductory remarks

8:45 Adoption of the agenda

Procedural issues and miscellaneous matters

- Briefing on the results of the Presidential Troika of COSAC
- Draft agenda of the LX COSAC
- Outline of the 30th Bi-annual Report of COSAC
- Letters received by the Presidency
- Others

9:15 **Session 1: Priorities of the Austrian Presidency of the Council of the European Union**

Keynote speaker:

Ms Karoline Edtstadler

State Secretary, Federal Ministry of the Interior

Debate

10:30 Coffee break

11:00 **Session 2: Future and perspectives of the European Union**

Keynote speakers:

Mr Frans Timmermans

First Vice-President of the European Commission

Ms Mairead McGuinness

First Vice-President of the European Parliament

Debate

12:55 Chairperson's closing remarks

Family photo

13:00 **Lunch**

Venue: Parliament-Hofburg, Dachfoyer

14:30 Return to the hotels

Departure of delegations

Schede di lettura

SESSIONE I - LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA AUSTRIACA

Dal 1° luglio 2018, l'Austria ha assunto la Presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea, subentrando alla Bulgaria. Il mandato austriaco si concluderà il 31 dicembre e a subentrare alla Presidenza, dal 1° gennaio 2019, sarà la Romania.

Nel **documento** in cui illustra le proprie priorità, la Presidenza austriaca evidenzia in primo luogo come i suoi lavori e il suo impegno saranno strettamente connessi e insieme condizionati da tre fattori e tre scadenze decisive per il futuro dell'Europa, e segnatamente:

- la **conclusione dei negoziati sulla Brexit**, che dovrebbe aver luogo entro l'autunno di quest'anno - con la finalizzazione dell'Accordo di recesso, dei termini del periodo di transizione e di una Dichiarazione politica sul quadro delle relazioni future tra Regno Unito e Unione europea - se si vuol rispettare il termine per il recesso stesso, che l'articolo 50 del TUE fissa al 29 marzo 2019 (*per approfondimenti vedi scheda sessione II*);
- l'avvio concreto dei negoziati sul prossimo **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**, sulla base del pacchetto di proposte perfezionato dalla Commissione europea tra i mesi di maggio e giugno 2018 (*per approfondimenti vedi scheda sessione II*);
- la necessità, nell'imminenza delle **nuove elezioni del Parlamento europeo**, programmate per il maggio 2019, di approfondire i massimi sforzi per **accelerare i negoziati sulle proposte legislative di maggior rilievo**, se non per portarli a conclusione.

Rifacendosi al titolo del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 - "Un'Europa che protegge, dà forza e difende" - la Presidenza austriaca afferma di voler conferire priorità alla funzione protettiva dell'Unione nei confronti dei suoi cittadini, concentrando dunque la propria azione su tre settori: migrazione e sicurezza, mantenimento della competitività attraverso la digitalizzazione, stabilità nelle regioni e nei Paesi del Vicinato.

In tema di **migrazioni e sicurezza**, la Presidenza austriaca intende:

- rilanciare i lavori verso la **riforma del Sistema comune europeo di asilo**, partendo dalla proposta di compromesso presentata dalla Presidenza bulgara e discussa in una sessione informale del

Consiglio GAI nel mese di giugno e cercando una sintesi tra le persistenti ragioni di contrasto;

- lavorare a una nuova focalizzazione e a un **rafforzamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX)**, con l'obiettivo di garantire una protezione efficiente delle frontiere esterne dell'Unione;
- **lavorare a più stretto contatto con i Paesi terzi**, allo scopo di garantire efficaci politiche di rimpatrio, fornire assistenza a chi necessita di protezione internazionale prima del suo ingresso nel territorio dell'Unione e al contempo evitare che chi non necessita di protezione affronti viaggi pericolosi nel tentativo di farvi ingresso.

Queste tre linee tematiche e di azione saranno discusse nel corso di un **Vertice informale dei Capi di Stato e di Governo, già programmato a Salisburgo per il 20 settembre 2018** *(per ulteriori approfondimenti in materia di migrazione vedi scheda sessione II)*.

Sul piano della **sicurezza**, inoltre, la Presidenza austriaca intende operare in direzione di una cooperazione più efficiente e di un costante scambio di informazioni tra le autorità di sicurezza degli Stati membri, nonché di una piena interoperabilità dei database più rilevanti, e sottolinea la necessità di ulteriori sforzi congiunti per combattere le minacce terroristiche e ogni forma di radicalizzazione.

In tema di **mercato interno e digitalizzazione**, il documento della Presidenza austriaca rileva come la percentuale europea del PIL globale e la potenza economica dell'Unione siano in graduale declino. Per garantire la competitività e la prosperità dell'Unione, è essenziale lavorare a una semplificazione del quadro regolatorio e a un progresso costante nel campo dell'innovazione e della digitalizzazione dell'economia. La Presidenza austriaca si ripropone pertanto:

- di accelerare i lavori per il completamento del Mercato unico digitale, la modernizzazione della pubblica amministrazione su larga scala e il rinnovamento della politica industriale;
- di dare nuovo impulso ai negoziati sulla **tassazione dell'economia digitale**, allo scopo di garantire che i profitti siano tassati nel Paese all'interno del quale vengono generati.

Per quanto attiene infine alla stabilità nel **Vicinato dell'Unione**, la Presidenza austriaca intende lavorare con decisione a un rafforzamento dei

rapporti tra l'Unione e i suoi vicini, concentrandosi nello specifico sui Paesi dei Balcani occidentali e dell'Europa sudorientale.

Più nel dettaglio, in continuità con il lavoro già intrapreso dalla Presidenza bulgara e con la Strategia per l'allargamento presentata dalla Commissione europea il 6 febbraio 2018, l'Austria intende assicurare una concreta **prospettiva europea per tutti gli Stati dei Balcani occidentali**, basata su criteri chiari connessi alle *performance* individuali e ai progressi conseguiti.

Le priorità della Presidenza austriaca vengono poi illustrate nel dettaglio procedendo per singole formazioni Consigliari, e partendo da quelle che saranno le linee di lavoro sviluppate a livello di Consiglio affari generali. Tra i temi cui viene conferito maggior rilievo, in aggiunta ai tre già individuati e illustrati *supra*, vanno menzionati, in particolare:

- il dibattito in materia di **sussidiarietà e proporzionalità**. Nel mese di luglio, la *Task Force* sulla sussidiarietà, istituita dal Presidente della Commissione e che include, tra gli altri, i rappresentanti dei Parlamenti nazionali del trio di Presidenza, consegnerà le sue raccomandazioni su come applicare in modo più efficace i principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'azione dell'Unione. La Presidenza austriaca, nell'annunciare una Conferenza ad alto livello sulla sussidiarietà, sembra orientata a sostenere il principio del “fare meno con più efficienza”, rafforzando la cooperazione in settori strategici come la politica di sicurezza e di difesa, le politiche migratorie, la protezione delle frontiere esterne dell'Unione e la digitalizzazione, ma chiedendo un passo indietro dell'Unione nella regolamentazione di dettaglio, con particolare riguardo alle “questioni minori sulle quali le regioni o gli Stati membri sono in una posizione migliore per prendere decisioni”;
- il rafforzamento della **cooperazione strutturata in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa (PESCO)**, attraverso il rapido sviluppo di efficienti strutture di *governance* e l'implementazione del primo blocco di progetti già approvati. Sempre in tema di politica di difesa, la Presidenza austriaca intende affrontare in particolare il tema del finanziamento delle missioni e delle operazioni PSDC, attraverso l'esame della proposta relativa al nuovo strumento finanziario relativo alla *European Peace facility* proposto dall'Alta rappresentante il 13 giugno e che dovrebbe

sostituire l'attuale meccanismo ATHENA (*per approfondimenti vedi scheda sessione II*);

- il completamento dell'**Unione bancaria**, attraverso la ricerca di un accordo in sede negoziale sul pacchetto presentato dalla Commissione europea nel novembre del 2016, e la focalizzazione sui temi della riduzione del rischio, dell'istituzione di un Sistema europeo di assicurazione sui depositi (EDIS) e dell'introduzione di un *backstop* comune al Fondo di risoluzione unico, fornito dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) (*per approfondimenti vedi scheda sessione II*);
- il raggiungimento - per quanto possibile - di un accordo globale in sede negoziale sul pacchetto di proposte legislative relative all'**Unione dell'energia**, delle quali si sottolinea l'interconnessione, che rende improduttivo procedere per parti separate;
- la prosecuzione del dibattito sulla modernizzazione e la semplificazione della **Politica agricola comune** dopo il 2020 (parte integrante e decisiva dei lavori consiliari sul nuovo Quadro finanziario pluriennale), che dovrebbe peraltro essere accompagnata da misure a tutela dei produttori agricoli, considerati l'anello più debole nella catena dell'approvvigionamento alimentare;
- la ricerca di un accordo in sede negoziale per un'ulteriore riduzione delle **emissioni CO2 delle auto**, passo fondamentale per il conseguimento degli obiettivi fissati a livello di UE per il 2030, accompagnata da un impegno particolare per avviare il dibattito sulla recente proposta della Commissione relativa alla plastica monouso.

SESSIONE II – FUTURO E PROSPETTIVE DELL'UNIONE EUROPEA

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'Unione, in particolare per le **difficoltà** di alcuni dei Paesi entranti ad **allinearsi interamente agli standard europei** per quanto concerne, in particolare, 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**.

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

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

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

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

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

Contemporaneamente, sulla base di un'iniziativa del Presidente della Repubblica Francese, Emmanuel Macron, i **Governi nazionali degli Stati membri si sono impegnati ad organizzare**, anche in collaborazione con la Commissione europea, **dialoghi con i cittadini sul futuro dell'Europa.**

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 un'evoluzione in senso federale dell'Unione;
- 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);
- 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 fautori 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** 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 relazione presentata 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**.

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					
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					
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 insieme in ambiti specifici come la difesa, la sicurezza interna o le questioni sociali;

 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 suppletivi 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					
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					
 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**;
- **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 necessaria l'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 **rinvio** 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, prevedendo in particolare l'allungamento del termine per l'adozione del parere (fino a 12 settimane), la facoltà di osservazioni anche sulla proporzionalità, l'estensione del controllo anche alle fasi successive dell'iter legislativo, nonché una maggiore tempestività nelle risposte della Commissione; 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;**
 - 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** (che si svolgerà il 9 maggio 2019 a Sibiu in Romania, *all'indomani dell'uscita del Regno Unito dall'UE, prevista per il 29 marzo 2019*), nel corso del quale prendere **decisioni sul rafforzamento dell'integrazione europea;**
 - l'impegno a fare dell'Unione europea un attore globale più forte, assumendo 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

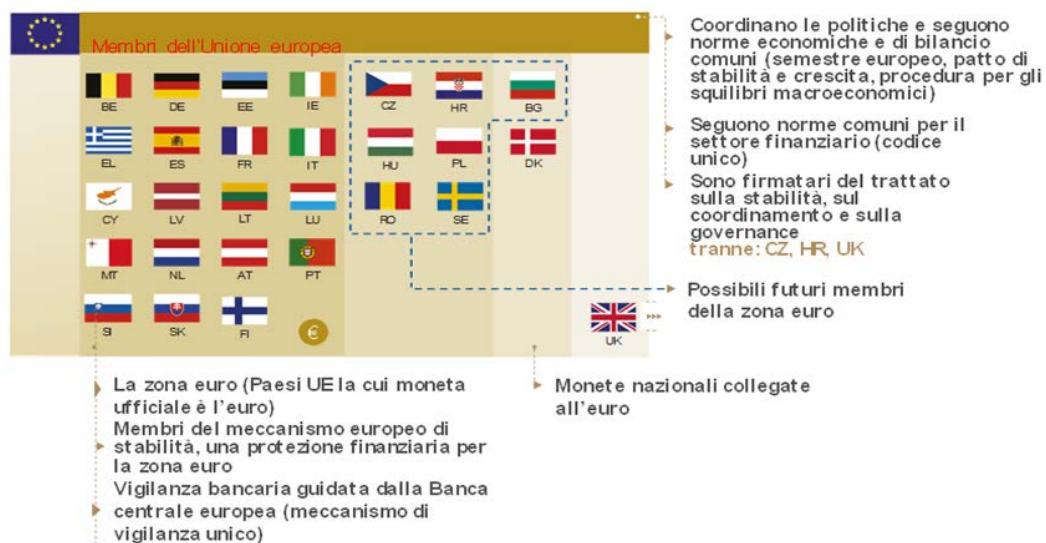
Il Consiglio europeo del 19 e 20 ottobre 2017 ha adottato [l'Agenda dei leader](#), con lo scopo di **programmare la discussione del Consiglio europeo su alcuni grandi temi fino al giugno 2019**, anche in vista della **definizione di un'Agenda strategica dell'UE per il periodo 2019-2024.**

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**.

La riforma dell'Unione economica e monetaria

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



I Paesi appartenenti all'area euro dovrebbero garantire una convergenza e una coerenza nelle politiche economiche e di bilancio. Tuttavia, all'interno dell'UEM permangono **significative divergenze sia in termini di PIL pro capite** (a parità di potere di acquisto) - che risultano ancora più marcate in conseguenza della crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2008 - sia per quanto concerne il **rapporto deficit/PIL e debito/PIL**:

	PIL pro capite 2007 UE28 = 100	PIL pro capite 2016 UE28 =100	Deficit/ PIL 2017 %	Debito/ PIL 2017 %
Austria	125	128	-1,0	78,4
Belgio	115	118	-1,5	103,8
Cipro	104	83	1,1	103,0
Estonia	69	75	-0,2	9,2
Finlandia	119	109	-1,4	62,7
Francia	108	104	-2,9	96,9
Germania	117	123	0,9	64,8
Grecia	93	68	-1,2	179,6
Irlanda	148	183	-0,4	69,9
Italia	107	97	-2,1	132,1
Lettonia	57	65	-0,9	39,1
Lituania	60	75	0,1	41,5
Lussemburgo	275	258	0,5	23,7
Malta	79	96	0,9	54,9
Paesi Bassi	138	128	0,7	57,7
Portogallo	81	77	-1,4	126,4
Slovacchia	67	77	-1,6	50,6
Slovenia	87	83	-0,8	76,4
Spagna	103	92	-3,1	98,4

Fonte: Eurostat

Il pacchetto s'inserisce nel solco avviato nel 2015 con la "[Relazione dei cinque Presidenti](#)" e proseguito con il "[Documento di riflessione](#) sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria" del maggio 2017. Nel dibattito è intervenuto anche il **Parlamento europeo** approvando, il 16 febbraio 2017, **tre risoluzioni** dedicate, rispettivamente ai [miglioramenti al funzionamento dell'UE a Trattati vigenti](#), alle [possibili evoluzioni della struttura istituzionale dell'UE anche modificando i Trattati](#); e sulla [capacità di bilancio della zona](#).

Oltre agli aspetti di semplificazione e razionalizzazione del quadro giuridico ed istituzionale, da più parti è stato evidenziato che l'attuale

assetto dell'UEM non ha consentito di **rispondere con tempestività ed efficacia alla più grave crisi economico-finanziaria** dal secondo dopoguerra. In assenza di efficaci strumenti ordinari, l'UE ha dovuto, infatti, ricorrere a **misure eccezionali** quali il cosiddetto [Piano Juncker](#) e, soprattutto, il programma *Quantitative easing*¹ della Banca centrale europea, che si sono rivelate utili, ma scontano i limiti della temporaneità e dell'eccezionalità dell'intervento.

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

¹ Il programma QE è stato approvato nel gennaio del 2015 e rivisto nel marzo e poi ancora nel dicembre del 2016. Si tratta di un programma di allentamento quantitativo, ossia una delle modalità con cui la banca centrale immette liquidità nel sistema finanziario con operazioni di mercato aperto, tramite l'acquisto di titoli di Stato e di altre obbligazioni. In particolare, il programma prevede l'acquisto, su base mensile, di titoli pubblici e privati per un importo fino a 30 miliardi di euro fino a settembre 2018 e oltre, se necessario (fino a marzo 2017 erano 80 miliardi, e fino a dicembre 2017 60 miliardi). Nella riunione di giugno il Board della BCE ha deciso che da ottobre a dicembre gli acquisti di titoli passeranno a 15 miliardi al mese, per poi azzerarsi, sia pure a condizione che i prossimi dati confermeranno le prospettive di inflazione.



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	INTEGRAZIONE DEL PATTO DI BILANCIO NEL DIRITTO DELL'UE ✓ Discussione sulla proposta legislativa
MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE ✓ Discussione a livello politico	DIALOGO TRA LE ISTITUZIONI DELL'UE ✓ Formalizzazione delle prassi tra il Parlamento europeo e la Commissione
RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO ✓ Discussione sulla proposta legislativa	
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	RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO ✓ Adozione della proposta legislativa
MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE ✓ Intesa comune	INTEGRAZIONE DEL PATTO DI BILANCIO NEL DIRITTO DELL'UE ✓ Adozione della proposta legislativa

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

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

In tale contesto, il pacchetto in questione propone di:

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

Istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze

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

- dovrebbe fungere da **Vicepresidente della Commissione** e da **Presidente dell'Eurogruppo**;
- sarebbe **responsabile di fronte al Parlamento europeo**;
- manterrebbe **dialoghi regolari** con i **Parlamenti nazionali** (i Parlamenti nazionali potrebbero chiedere al Ministro di presentare il parere della Commissione sui rispettivi documenti programmatici di bilancio).

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

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

*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**.*

*Nella **risposta della Commissione europea pervenuta il 2 luglio 2018**, si sottolinea che il bilancio dell'Unione europea già oggi svolge un ruolo strategico nell'aiutare gli Stati membri a promuovere la convergenza, la crescita a lungo termine e gli investimenti e che, a tale riguardo, il Ministro europeo monitorerebbe l'uso degli strumenti di bilancio dell'UE e della zona euro, compresi gli strumenti nuovi a sostegno delle riforme, della stabilizzazione macroeconomica e della convergenza.*

Istituzione di un Fondo monetario europeo

Il **Fondo monetario europeo** (FME), in base alla proposta di regolamento presentata dalla Commissione [COM\(2018\)827](#), sarebbe **basato sulla struttura** ormai consolidata del [Meccanismo europeo di stabilità](#)² (cd. Fondo “salva-Stati”, MES), ma ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE (attualmente **il MES è disciplinato da un apposito accordo intergovernativo**). Il FME:

- potrebbe costituire un meccanismo di **backstop**³ **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;
- potrebbe concedere **assistenza finanziaria precauzionale agli Stati membri** del FME sotto forma di linea di credito condizionale, nonché assistenza finanziaria per la **ricapitalizzazione degli enti creditizi**;

² Attualmente il MES ha un capitale sottoscritto totale di 700 miliardi di euro. Di questo importo, 80 miliardi di euro sono sotto forma di capitale versato dagli Stati membri e i restanti 620 miliardi sotto forma di garanzie prestate dagli stessi Stati. Le quote di capitale per ciascuno Stato membro sono ripartite in base alla partecipazione al capitale versato della BCE (per l'Italia la quota è pari al 17,9% del totale; la Germania e la Francia hanno una quota, rispettivamente, del 26,9% e del 20,2%). La capacità effettiva di prestito del MES al momento della sua istituzione (ottobre 2012) ammontava a 500 miliardi di euro; a seguito degli interventi di assistenza finanziaria a favore di Grecia, Cipro, Portogallo, Irlanda e Spagna, la capacità di prestito residua del MES è pari a 378 miliardi.

³ una rete di sicurezza attivabile nei casi in cui il Fondo di risoluzione unico sia temporaneamente insufficiente per finanziare la risoluzione di una o più banche in dissesto.

- 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 il MES).

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**.

In merito, si segnala che nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018 le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati hanno espresso una valutazione favorevole con la seguente osservazione: occorrerebbe valutare l'opportunità di attribuire al FME la capacità di collocare titoli anche sul mercato primario e non solo - come avviene ora per il MES - a banche e istituzioni finanziarie, in modo da potenziarne le possibilità di raccolta di capitale, adottando le necessarie precauzioni a tutela dei risparmiatori.

Nella risposta della Commissione europea pervenuta il 2 luglio 2018, si rileva in proposito, come tale proposta non impedirà che il Fondo monetario europeo si avvalga della sua facoltà di emettere obbligazioni sul mercato primario, continuando con la prassi del Meccanismo europeo di stabilità.

Incorporazione del Fiscal Compact nella cornice giuridica dell'UE

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

L'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 dell'UE e s'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.

In merito, si segnala che nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018 dalle Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati è stata espressa una valutazione contraria all'incorporazione del Fiscal Compact nella cornice giuridica dell'UE. Inoltre, in occasione della Conferenza interparlamentare sulla governance economica svoltasi a Tallinn il 30-31 ottobre 2017, nessuna delegazione si è espressa a favore di un'incorporazione sic et simpliciter del Fiscal Compact nell'ordinamento giuridico dell'UE, rilevando che la stabilità di bilancio non può rappresentare un obiettivo a sé stante, in particolare nelle situazioni di crisi che richiedono misure anticicliche.

Nella richiamata risposta della Commissione europea, si rileva che l'incorporazione si rende necessaria in quanto, se da un lato alcuni elementi del Fiscal compact sono stati integrati nel diritto dell'UE dal regolamento cd. "Two pack", il patto di bilancio (titolo III) è rimasto ampiamente al di fuori del diritto dell'UE.

Sul tema si è espresso altresì il Senato con la risoluzione Doc. XVIII, n. 232, sul pacchetto, approvata dalla 5a Commissione, nella quale si afferma che l'integrazione di accordi e meccanismi istituiti al di fuori dell'UE nel diritto della medesima UE è generalmente da giudicare positivamente in termini di semplificazione e razionalizzazione, ma non appare giustificata nel caso del Fiscal compact poiché "grande parte delle norme e delle regole da esso previste è già inserita nel diritto dell'Unione europea (Six Pack e Two Pack)". La risoluzione invita quindi a cogliere questa occasione per realizzare una riforma complessiva delle regole di bilancio al fine di renderle più efficienti, semplici e trasparenti. Invita inoltre a creare, accanto alle linee di bilancio prospettate dalla Commissione, un "meccanismo specifico diretto al finanziamento di grandi progetti di investimento a livello europeo".

La Commissione europea ha risposto alle osservazioni del Senato con una nota⁴ del 16 maggio scorso in cui, apprezzando il parere favorevole espresso su gran parte dei contenuti del pacchetto di documenti della Commissione, dichiara di prendere "in seria considerazione le riserve espresse dal Senato circa le norme attualmente in vigore in materia di disciplina di bilancio e di una possibile revisione delle stesse.". Specifica infatti di avere l'intenzione di avviare, sulla scorta della maggiore integrazione economia e di bilancio promossa dal pacchetto, una revisione a lungo termine delle regole di bilancio dell'UE, mirando a una sostanziale semplificazione entro il 2025.

Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro

La Commissione con la comunicazione [COM\(2017\)822](#) indica le **funzioni** specifiche che il bilancio UE dovrebbe svolgere:

- sostegno alle **riforme strutturali** degli Stati membri, attraverso uno **strumento per la realizzazione delle riforme e un'assistenza tecnica**⁵ su richiesta degli stessi Stati (lo scorso 31 maggio la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento [COM\(2018\)391](#), che prevede uno stanziamento complessivo di **25 miliardi di euro** per il periodo 2021-2027);
- uno specifico **strumento di convergenza per i Paesi in procinto di adottare l'euro** (con la citata proposta di regolamento la Commissione prevede l'istituzione di un meccanismo, detto "**convergence facility**", con una dotazione di **2,16 miliardi** di euro);
- una **funzione di stabilizzazione** per mantenere i **livelli di investimento** in caso di gravi **shock asimmetrici** (lo scorso 31 maggio la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento [COM\(2018\)387](#) che, per il periodo 2021-2027, prevede la possibilità per l'Unione di contrarre prestiti sui mercati finanziari al fine di concedere crediti per un massimo di **30 miliardi** a favore degli Stati membri della zona euro (o membri dell'*Exchange Rate*

⁴ Commissione europea, nota n. C(2018) 2885 *final*.

⁵ Per il periodo 2018-2020 la Commissione propone di rafforzare il programma di sostegno alle riforme strutturali raddoppiando, da qui al 2020, i finanziamenti disponibili per le attività di supporto tecnico, che raggiungerebbero in tal modo i 300 milioni di euro.

*Mechanism, ERM II). La Commissione propone anche di creare un apposito **Fondo di stabilizzazione**, finanziato dagli Stati membri, per coprire i costi legati ai tassi di interesse dei prestiti concessi dall'Unione).*

In sede di gruppo di lavoro sul quadro finanziario pluriennale, l'Italia, oltre a criticare le ridotte dotazioni prospettate per entrambe le proposte, ha segnalato i rischi collegati ai criteri previsti per il ricorso alla funzione di stabilizzazione, che - nel comprendere il pieno rispetto delle regole in materia di finanza pubblica - rischierebbero di rendere lo strumento di fatto inutilizzabile proprio per quei Paesi che ne avrebbero maggiore bisogno.

Si segnala che nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018 le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati hanno espresso una valutazione favorevole con la seguente osservazione: siano definite puntualmente la natura, le dimensioni e le modalità di attivazione dello strumento di stabilizzazione, configurandolo come rainy day fund, da attivare automaticamente in presenza di aumenti significativi del tasso di disoccupazione, evitando i meccanismi negoziali e discrezionali tipici del sistema intergovernativo.

Nella risposta della Commissione europea del 2 luglio 2018, si rileva che, a suo avviso, uno strumento volto a mantenere livelli stabili di investimento pubblico sia una versione più precisa di un generale fondo per periodi di crisi (rainy day fund).

Ultimi sviluppi

Infine, si segnala che il **29 giugno 2018**, a margine del Consiglio europeo, si è tenuto l'**Euro Summit**, nel suo formato esteso ai 27 Stati membri, che accogliendo con favore i contributi nazionali, compreso quello presentato da Francia e Germania (*Vedi infra il paragrafo: “Dichiarazione franco-tedesca di Mesenberg”*), ha convenuto che:

- l'accordo in sede di Consiglio UE sul **pacchetto sulla condivisione dei rischi** nel settore bancario dovrebbe consentire ai colegislatori di approvarlo entro la fine dell'anno;
- si dovrebbe iniziare a lavorare a una **tabella di marcia** al fine di avviare negoziati sul **sistema europeo di assicurazione dei depositi**;

- il **Meccanismo europeo di stabilità (MES)** fornirà sostegno al **Fondo di risoluzione unico (SRF)** e sarà rafforzato sulla base degli elementi indicati nella [lettera](#) del presidente dell'Eurogruppo (entro dicembre 2018, l'Eurogruppo stabilirà i termini per il sostegno comune e concorderà le condizioni per l'ulteriore sviluppo del MES).

Dichiarazione franco-tedesca di Mesenberg

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

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

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

per quanto riguarda il **completamento dell'UEM**:

- **revisione del Trattato intergovernativo sul MES** al fine di includere funzioni di *backstop*, rafforzare l'efficacia degli strumenti precauzionali per gli Stati membri e rafforzare il ruolo del Meccanismo nella valutazione e nel seguito dei programmi futuri, per poi, in un secondo tempo, integrare il MES stesso nel diritto dell'Unione, preservando gli elementi chiave della sua *governance*; il MES dovrebbe, in particolare, avere la capacità di valutare la situazione economica generale degli Stati membri per contribuire

alla prevenzione delle crisi, senza tuttavia duplicare il ruolo della Commissione europea;

- **creazione di un bilancio della zona euro** al fine di promuovere la competitività, la convergenza e la stabilizzazione nella zona euro a partire dal 2021, attraverso investimenti nell'innovazione e nel capitale umano.

Nel mese di marzo 2018, anche il Primo ministro portoghese [António da Costa](#) ha presentato al Parlamento europeo le sue proposte sulla riforma dell'UEM, sottolineando l'esigenza di completare l'Unione economica e monetaria e di dotare l'UE di risorse per far fronte alle nuove responsabilità e sfide. Inoltre, nello stesso periodo, i Ministri delle finanze di Danimarca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Finlandia, Svezia e Paesi Bassi in una [dichiarazione congiunta](#) hanno proposto ulteriori misure per completare l'unione bancaria e per rafforzare il MES con il suo potenziale sviluppo in un Fondo monetario europeo. Essi hanno convenuto, tuttavia, che l'UE dovrebbe utilizzare l'attuale quadro fiscale, economico e finanziario e che una UEM solida richiede il mantenimento del patto di stabilità e crescita e l'attuazione delle riforme strutturali.

Il dibattito sul rafforzamento della politica europea di difesa

La riflessione su una maggiore cooperazione a livello europeo nel settore della difesa è stata **avviata dal Consiglio europeo del 2013**, sulla base delle **nuove disposizioni previste dal Trattato di Lisbona** e in particolare il ruolo di impulso attribuito alla figura **dell'Alto Rappresentante permanente per gli affari esteri e la politica di sicurezza**.

La discussione sul rafforzamento della cooperazione nel settore della difesa ha poi avuto una **accelerazione** con il **mandato della attuale Commissione europea**, anche per il **mutato contesto globale nei paesi del vicinato europeo**.

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 **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, Federica 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.

Nel suo **discorso sullo stato dell'Unione 2017**, pronunciato al Parlamento europeo nel settembre 2017, il **Presidente della Commissione europea Juncker** ha sottolineato la necessità di **dare vita a un'autentica Unione europea della difesa entro il 2025**.

Tra le più recenti iniziative in tal senso si ricorda:

- l'avvio lo scorso dicembre e sulla base di una proposta presentata da Francia, Germania, Italia e Spagna - della **cooperazione strutturata permanente (PESCO)** in materia di difesa, alla quale partecipano **tutti gli Stati membri UE tranne Gran Bretagna, Danimarca e Malta**, per la quale sono stati già **avviati** una prima serie di **17 progetti di cooperazione** (l'Italia è **capofila in 4 progetti**, come la Germania, e **partecipa ad 11 progetti**);
- la presentazione lo scorso il 19 giugno 2018 da parte della Commissione europea di una **proposta di regolamento relativa all'istituzione del Fondo europeo per la difesa** nell'ambito del **prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027**. La proposta – che una volta approvata sostituirà il regolamento relativo al programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa per il 2019-2020 in corso di approvazione - ha l'obiettivo di sostenere la competitività e l'innovazione dell'industria della difesa finanziando **progetti collaborativi a livello europeo che coinvolgano almeno 3 imprese** o enti cooperanti stabiliti in **almeno tre diversi paesi membri e/o associati**. La dotazione di bilancio per la proposta per il Fondo europeo per la difesa per il periodo **2021-2027** è di **13 miliardi di euro**, di cui **8,9 miliardi di euro per le azioni di sviluppo e 4,1 miliardi di euro per le azioni di ricerca**;
- l'annuncio da parte dell'Alta Rappresentante dell'istituzione di un **nuovo strumento finanziario** - collocato **fuori bilancio dell'UE** e quindi finanziato sulla base di contributi degli Stati membri sulla base del PIL - denominato **European Peace Facility** e destinato a **finanziare missioni e operazioni dell'UE** in ambito di **politica comune di sicurezza e difesa**, con un bilancio di **10.5 miliardi di euro**.

Migrazione, asilo e gestione delle frontiere

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

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

Sotto il profilo del **rafforzamento dei confini esterni**, devono ricomprendersi, in particolare, il potenziamento in termini di risorse e di mandato di **Frontex**, trasformato nell'attuale **Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera europea**, e le attuali missioni marittime **EUNAVFOR MED Sophia, Themis e Poseidon**.

Al riguardo, il **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018** ha stabilito che, per quanto riguarda la rotta del Mediterraneo centrale, dovrebbero essere maggiormente intensificati gli sforzi per porre fine alle attività dei **trafficienti** dalla Libia o da altri Paesi. Il Consiglio europeo ha, altresì, ribadito il **supporto** a favore dell'Italia e degli altri Stati membri in prima linea, nonché previsto il rafforzamento del **sostegno** a favore della regione del **Sahel**, della **guardia costiera libica** e delle **comunità costiere e meridionali**. Il Consiglio europeo ha, inoltre, evidenziato la necessità di **garantire** condizioni di accoglienza umane, **rimpatri umanitari** volontari, la cooperazione con altri Paesi di origine e di transito, nonché i **reinsediamenti volontari**. Infine, il Consiglio europeo ha rivolto alle **navi operanti** nel Mediterraneo il monito a **rispettare le leggi applicabili** e a non interferire con le **operazioni della guardia costiera libica**.

In materia di contrasto alle attività dei trafficanti con particolare riguardo all'obiettivo di **eliminare** ogni **incentivo** a intraprendere viaggi pericolosi, il Consiglio europeo ha, inoltre, prefigurato un nuovo approccio circa lo sbarco di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, basato su azioni condivise o complementari tra gli Stati membri, invitando a tal fine il Consiglio e la Commissione a esaminare rapidamente il concetto di **piattaforme di sbarco regionali**, in stretta cooperazione con i **Paesi terzi** interessati e con l'**UNHCR** e l'**OIM**. Secondo il Consiglio europeo, tali piattaforme dovrebbero agire operando distinzioni tra i singoli casi, nel pieno rispetto del diritto internazionale e senza che si venga a creare un fattore di attrazione.

La **cooperazione** con gli **Stati terzi**, in particolare del continente africano, è attualmente il settore di intervento che registra una serie di nuovi strumenti anche a carattere finanziario: gli accordi relativi alla **Dichiarazione UE - Turchia i migration compact** (con una serie i Paesi africani considerati prioritari); il **Piano di investimenti esteri** e il **Fondo di emergenza fiduciario UE per l'Africa**. Mediante tali iniziative, da un lato, si tenta di mettere in campo misure per la riduzione delle condizioni di **instabilità politica ed economico sociale** nei maggiori Paesi di origine dei flussi irregolari, dall'altro, si mira ad ottenere maggiore impegno da parte

degli Stati di origine e di transito interessati nel **controllo dei flussi** e nell'adempimento degli obblighi internazionali di **riammissione**.

Al riguardo il citato Consiglio europeo ha convenuto l'erogazione della **seconda quota** dello **strumento per i rifugiati in Turchia (tre miliardi**, che si aggiungerebbero ai tre miliardi di aiuti inizialmente previsti) e al tempo stesso il trasferimento al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa di **500 milioni** di euro a titolo della riserva dell'undicesimo Fondo sociale europeo. In tale occasione il Consiglio europeo ha, inoltre, invitato gli Stati membri a contribuire ulteriormente al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa al fine di **rialimentarlo**. Infine il citato Consiglio europeo ha prefigurato il rilancio del **partenariato con l'Africa** volto a una **trasformazione socioeconomica sostanziale** del continente africano sulla base dei principi e degli obiettivi definiti dai Paesi africani nella loro Agenda 2063.

Sotto il profilo della politica **interna** di migrazione, rimane al centro del dibattito in sede UE la riforma complessiva del **sistema comune europeo di asilo**, in particolare la revisione del **regolamento di Dublino**, in materia di individuazione dello Stato membro competente per le richieste di protezione internazionale.

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

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

Allo stato, nonostante il Parlamento europeo abbia approvato un **mandato negoziale**, che sostanzialmente rafforzerebbe il principio di solidarietà (con il superamento del **principio** vigente dello **Stato di primo approdo** e l'automatica redistribuzione dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri), in sede di Consiglio dell'UE – anche a seguito del tentativo della Presidenza bulgara dell'UE di elaborare un testo in grado di trovare il consenso - non sono state ancora superate le reciproche resistenze da parte di molti Stati membri: in sintesi, l'Italia, insieme agli altri Stati membri

affacciati sul Mediterraneo, ha manifestato riserve rispetto alle misure che rafforzano le **clausole di responsabilità**, mentre un numero significativo di Stati membri (in linea di massima, i cosiddetti Visegrad e l'Austria) sono fermamente contrari a qualsiasi forma di **redistribuzione per quote** dei richiedenti asilo.

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

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

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

Per quanto riguarda la gestione dei **controlli alle frontiere**, vengono in considerazione la recente adozione 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 resasi necessaria tra l'altro in considerazione della significativa componente di cittadini europei diventati **foreign fighters**, e le iniziative (alcune delle quali quasi al termine dell'iter legislativo) per il rafforzamento del **Sistema di informazione Schengen** ed in genere per il potenziamento e l'interoperabilità delle **banche dati** impiegate nel settore della sicurezza interna dalle guardie di frontiera e dalle autorità di contrasto degli Stati membri.

Da ultimo, il Codice frontiere Schengen è tuttora oggetto di una significativa **proposta di riforma** volta ad **ampliare i periodi di ripristino temporaneo** dei **controlli di frontiera** alle **frontiere interne** tra Stati membri.

La proposta, originata da un lato, dall'obiettivo di impedire i movimenti secondari dei migranti, dall'altro dall'intenzione di stringere le maglie dei

controlli nei confronti degli spostamenti intra UE di possibili terroristi e *foreign fighters*, è tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee. Si segnala che l'Italia, confermando riserve già manifestate nei confronti della proposta originaria, in sede di Consiglio dell'UE ha espresso un giudizio critico sul testo di compromesso che dovrebbe costituire la base per i prossimi negoziati tra Parlamento europeo e Consiglio e ha dichiarato la propria indisponibilità a sostenere il mandato negoziale alla Presidenza del Consiglio.

In proposito, il citato Consiglio europeo ha sottolineato il fatto che i **movimenti secondari** di richiedenti asilo tra Stati membri rischiano di compromettere l'integrità del sistema europeo comune di asilo e l'*acquis* di Schengen. A tal proposito ha quindi invitato gli Stati membri ad adottare tutte le misure legislative e amministrative interne necessarie per contrastare tali movimenti e cooperare strettamente tra di loro a tal fine.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali

Il **Pilastro europeo dei diritti sociali**⁶ è stato presentato dalla Commissione europea il 26 aprile 2017 ed è stato **firmato e proclamato** dalla Commissione, dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento europeo nel corso del **Vertice sociale per l'occupazione e la crescita eque**, che si è svolto a **Göteborg** (Svezia) il **17 novembre 2017**.

Il **Pilastro** sancisce **20 principi e diritti**, che si articolano in **tre categorie**:

- **pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;**
- **condizioni di lavoro eque;**
- **protezione sociale e inclusione.**

I 20 principi e diritti in sintesi

Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro	Condizioni di lavoro eque	Protezione sociale adeguata e sostenibile
• Istruzione, formazione e apprendimento permanente • Parità di genere • Pari opportunità • Sostegno attivo all'occupazione	• Occupazione flessibile e sicura • Retribuzioni • Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento • Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori • Equilibrio tra attività professionale e vita familiare • Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato	• Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori • Protezione sociale • Prestazioni di disoccupazione • Reddito minimo • Reddito e pensioni di vecchiaia • Assistenza sanitaria • Inclusione delle persone con disabilità • Assistenza a lungo termine • Alloggi e assistenza per i senzatetto • Accesso ai servizi essenziali

⁶ Comunicazione "Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali" ([COM\(2017\)250](#)) e proposta di "Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali" ([COM\(2017\)251](#)).

Il Pilastro stabilisce un **quadro orientativo di riferimento** per l'azione futura degli **Stati membri partecipanti** ai quali è **demandata in via prioritaria l'attuazione**. Essi, infatti, e per molti ambiti le parti sociali, hanno **competenze primarie o addirittura esclusive** in settori quali il diritto del lavoro, la retribuzione minima, l'istruzione, l'assistenza sanitaria e l'organizzazione dei sistemi di protezione sociale e forniscono la maggior parte dei finanziamenti nei settori interessati dal Pilastro.

Per l'**attuazione** del Pilastro si potranno utilizzare *in primis* le **risorse del Fondo sociale europeo**, che svolge un ruolo fondamentale nel sostenere gli investimenti degli Stati membri in capitale umano e che per il periodo **2014-2020** può contare su **86,4 miliardi di euro**. Secondo la Commissione, inoltre, il Pilastro deve continuare a costituire un **riferimento per la programmazione finanziaria dell'UE successiva al 2020**.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027

Lo scorso 2 maggio la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure nelle quali si delinea il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo **2021-2027**, che tiene conto dell'**uscita del Regno Unito dall'UE** e intende apportare alcune **innovazioni nel riparto delle risorse**. Inoltre, la Commissione prefigura parziali **modifiche** per quanto concerne le **fonti** attraverso le quali **alimentare il bilancio UE**.

Per i complessivi sette anni, la Commissione prevede stanziamenti pari a:

- **1.135 miliardi** di euro in termini di **impegni** (pari all'**1,11% del Reddito nazionale lordo dell'UE-27**;
- **1.105 miliardi di euro** (ovvero l'**1,08%** dell'RNL) in termini di pagamenti.

Si tratta di un aumento di oltre **100 miliardi** rispetto al bilancio settennale attualmente in corso, con la differenza che, con l'uscita del Regno Unito, saranno richiesti **maggiori sforzi** ai Governi dei **restanti 27 Stati membri**.

Le maggiori novità riguardano la diversa ripartizione degli stanziamenti tra le diverse finalità. In particolare, la Commissione propone di **innalzare gli attuali livelli di finanziamento** in **settori** considerati **prioritari** e ad alto valore aggiunto europeo, quali: ricerca; innovazione e digitale; giovani;

clima e ambiente; migrazione e gestione delle frontiere; sicurezza e azione esterna.

In particolare, la Commissione propone aumenti di bilancio per la **ricerca** (da 80 miliardi a 97,6 miliardi), per **Erasmus** (da 14,8 a 30 miliardi) e **migrazione** (complessivamente da circa 13 miliardi a 33 miliardi). Parallelamente, si prefigurano, a titolo compensativo, alcuni **risparmi**. Secondo quanto dichiarato dalla Commissione europea, i finanziamenti a favore della **politica agricola comune** (PAC) e della **politica di coesione** subirebbero una **riduzione rispettivamente del 5% e del 7%** (secondo il Parlamento europeo i tagli sarebbero sottostimati e ammonterebbero, nel complesso, rispettivamente al 15 e al 10%).

Brexit

Ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), il **processo di recesso del Regno Unito dall'UE** dovrebbe concludersi entro il **29 marzo 2019** (salvo una proroga decisa all'unanimità dal Consiglio europeo).

Secondo quanto definito dal Consiglio europeo straordinario a 27, del 29 aprile 2017, i **negoziati** avvengono in **due fasi**:

- la **prima fase** è dedicata: 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. In tale fase i negoziati hanno affrontato in via prioritaria le seguenti tre questioni: *a) diritti dei cittadini dell'UE e del Regno Unito; b) liquidazione finanziaria* in collegamento con il bilancio dell'Unione; *c) regolamentazione delle questioni legate al confine tra Irlanda e l'Irlanda del Nord*;
- la **seconda fase** sarà dedicata ad una intesa complessiva sul **quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito**, atteso che un accordo sulle future relazioni tra UE e Regno Unito potrà essere concluso solo quando il Regno Unito avrà completato il recesso dall'UE e sarà diventato Stato terzo.

L'**accordo di recesso** del Regno Unito dall'UE è concluso dal Consiglio, a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo e **non necessita di essere ratificato** dagli Stati membri. 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**.

Secondo quanto indicato in più occasioni dal capo negoziatore dell'UE, Michel Barnier, 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.

Al momento i **negoziati** hanno **registrato progressi** in vari ambiti, ma sono **bloccati** sulle modalità con le quali garantire una **soluzione al confine tra Irlanda ed Irlanda del nord**, che **eviti la creazione di una frontiera fisica** tra le due parti e allo stesso tempo eviti, come richiesto dal Regno Unito, la creazione di una frontiera tra l'Irlanda del nord e il resto del Regno Unito.

Il **Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018** ha espresso **preoccupazioni** ma la mancanza di progressi nei negoziati sul confine in Irlanda ed invitato ad **intensificare il lavoro** sulla **base di tutti i possibili risultati** del negoziato (*formula che include anche l'eventualità di un non-accordo*).

Background notes

Session 1: Priorities of the Austrian EU Presidency

On 1 July 2018, Austria will take over the Presidency of the Council of the European Union for the third time after 1998 and 2006. This is a Union whose great achievements in respect of peace, freedom and the therewith associated increase in prosperity must be maintained in all member countries. The European Union is currently facing new challenges that no country can meet on its own. If Europe wants to safeguard these achievements, values and the European way of life, retain the support of its citizens and remain among world leaders in the years to come, it must find solutions here and now.

It will be the task and the ambition of the Austrian Presidency to help find answers to these great challenges. Accordingly, Austria has placed its Presidency under the motto: **“A Europe that protects.”** Austria's efforts are aimed at strengthening the European Union, bringing it closer to its citizens and rebuilding their confidence in the Union's ability to act, as well as restoring mutual trust among the Member States and confidence in the EU as a reliable and stabilising force in the world.

Accordingly, the Austrian Presidency will focus on the effective protective function of the EU, particularly in three priority areas: security and migration, maintaining competitiveness through digitalisation and stability in the neighbourhood. Looking ahead to the elections to the European Parliament in May 2019, the Austrian Presidency is committed to promoting and fulfilling legislative projects at the EU level to the greatest possible extent.

Security and the fight against illegal migration

The impact of Europe's biggest migration crisis since the Second World War and people's concerns about further uncontrolled migratory flows underline the importance of tackling illegal migration together and ensuring the EU's capability to act. A key aspect will be the reform of the Common European Asylum System and the refocusing and strengthening of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX in order to ensure effective external border management. In addition, the aim will be to strengthen cooperation with third countries, with the twin goals of helping people who need protection even before they have entered the EU and preventing those who are not in need of protection from embarking on the dangerous crossing to Europe or ensuring measures for efficient repatriation. These are some of the topics to be discussed at the informal EU summit of Heads of State and Government in Salzburg on 20 September 2018.

As organised crime develops its networks in a converging, globalised world, Austria will also strive during its Presidency to boost efficient cooperation, the exchange of information between Member States' security authorities and the interoperability of the relevant large databases in this field. In addition, joint action must also be taken at the European level against terror threats and radicalisation of all kinds.

Securing prosperity and competitiveness through digitalisation

Although the EU is still the leading trade power and the world's largest internal market, Europe's share in global GDP and its economic weight are declining. If the EU wants to secure its prosperity and competitiveness in the long term, it is essential to consistently avoid overregulation and to make progress in the areas of innovation and digitalisation. In addition,

many citizens are concerned about the possible effects of digitalisation on the economy and their personal living conditions.

Today, the digital economy already provides a significant share of growth in Europe. With an intelligent policy of digital transformation, it will be possible to safeguard the competitiveness and sustainability of the European economy also in the future. Completing the digital single market, modernising public administration on a comprehensive scale and renewing industrial policy will improve framework conditions for digital business models and services.

A modern and balanced regulatory framework is needed, if the digital economy is to develop its full potential and benefit the public at large. We have to protect our public budgets against harmful tax competition and tax avoidance, and fair conditions of competition must be created for all companies. The EU's ongoing work on the taxation of the digital economy will be pursued under the Austrian Presidency to ensure that profits are taxed in the place where they are generated.

Stability in the neighbourhood – bringing South-Eastern Europe closer to the EU

The European Union can only offer its citizens stability, security and peace, if there is stability and security in its immediate vicinity. With this in mind, Austria will focus on promoting good relations between the EU and its neighbours during its Presidency.

In this process, the focus will be placed on the countries of South-Eastern Europe. This region is part of Europe in economic and security terms and proved to be a reliable partner during the migration crisis. It is in the economic and security interest of Europe that the future of South-Eastern Europe should be anchored in the European Union. Building on the work of the Bulgarian Presidency and the European Commission's enlargement strategy of 6 February 2018, Austria will work during its Presidency to give concrete shape to the EU perspective of all South-Eastern European states, on the basis of clear criteria geared to their individual developments, and to achieve measurable progress in this domain.

Further priority areas

Strengthening the principle of subsidiarity is one route to achieving the objectives of the Council Presidency. The European Union should concentrate on the big issues that need a common solution and take a back seat on minor issues where the Member States or regions are better placed to take decisions. This takes account of the EU's motto "United in diversity" and the ongoing debate on the future of Europe, and, particularly, reflects the scenario of "doing less but more efficiently". Only if there is sufficient scope for local solutions on minor issues will there be credible support for unity in the major issues. Austria will attach great importance to citizens' participation in questions concerning the future development of the European Union. In view of the major challenges mentioned before, the EU can be of added value for citizens and Member States alike.

Beyond these priority areas, the second half of 2018 will see the EU addressing two issues that will set the course for the future: the conclusion of negotiations on the UK's exit from the EU (Brexit) and the negotiations on the Multiannual Financial Framework after 2020 (see background paper [Session 2](#): Future and Perspectives of the European Union).

Session 2: Future and Perspectives of the European Union

On 25 March 2017, the Heads of State and Government of the EU-27 adopted the **Rome Declaration**, thereby sending a clear signal of “unity and solidarity” on the **60th anniversary of the Treaties of Rome**. The Rome Declaration provides for the possibility for Member States to integrate at different speeds and intensities, while still “moving in the same direction”. It also describes a vision for the EU for the next ten years, based on a safe and secure, prosperous and sustainable Europe that is a strong player on the world stage. The Rome Declaration ties in with the Bratislava process, and the debate on the future and prospects of the EU was promoted in particular by the UK decision to withdraw from the EU (Brexit).

Another fundamental contribution to the debate on the future of the EU was made by the Commission on 1 March 2017 in its White Paper, which sets out the main challenges facing the EU and proposes five scenarios for integration by 2025. Scenario 1: **Carrying on**, Scenario 2: **Nothing but the single market**, Scenario 3: **Those who want more do more**, Scenario 4: **Doing less more efficiently** and Scenario 5: **Doing much more together**. The Commission then published five thematic Reflection Papers on: the social dimension of Europe, harnessing globalisation, deepening of the Economic and Monetary Union, the future of Europe’s defence and the future of EU finances.

In his **State of the Union Address** delivered in September 2017, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, set out six scenarios to complement those in the White Paper and also presented a roadmap for a more united, stronger and democratic Union, setting out the timetable for the Commission's main initiatives up to the 2019 European elections. In addition, in October 2017 the President of the European Council presented a **Leaders’ Agenda** until June 2019, a concrete work programme to help overcome the deadlock and find solutions to the European Union's main policy challenges and priorities. In addition, the European Parliament adopted **three resolutions on the future of the EU**, aimed at improving the functioning of the Treaties, reforming the EU and the budgetary capacity of the euro area.

The effective application of the **principle of subsidiarity** is one way of taking decisions in the EU as efficiently and citizen-centred as possible and, at the same time, strengthening public acceptance of legislation. On 14 November 2017, the President of the Commission therefore decided to set up a Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently”. This task force started its work on 1 January 2018 and is due to submit a written report to the EC President by 15 July 2018. Chaired by the First Vice-President of the European Commission Frans Timmermans, the Task Force is composed of three members from national parliaments of the EU-MS, three members of the Committee of the Regions and three members of the EP. However, following a decision by the Conference of Presidents, the EP will not be represented in the Task Force.

The first objective of the Task Force is to explore how to better apply the principles of subsidiarity and proportionality in the work of the Union's Institutions, notably regarding the preparation and implementation of Union legislation and policies. Secondly, local and regional authorities should be better involved in the preparation and follow-up of European Union policies. Thirdly, the Task Force is expected to identify areas in which decision-making and/or implementation could in the longer term be transferred back to the Member States in whole, in part or definitively.

In the area of the **Common Foreign and Security Policy**, and in particular the **Common Security and Defence Policy**, the EU has made remarkable progress in recent years. In June 2017, the Commission launched a **European Defence Fund** to help Member States invest taxpayers' money more efficiently, avoid unnecessary duplication of expenditure and operate more cost-effectively.

On 11 December 2017, the Council adopted a decision establishing **Permanent Structured Cooperation (PESCO)**. The possibility of Permanent Structured Cooperation in the field of security and defence policy was introduced by the Treaty of Lisbon. It will allow a number of EU Member States to work more closely together in the field of security and defence. This permanent framework for cooperation in the field of defence enables those Member States which are ready and able to develop defence capabilities jointly, to invest in joint projects or to improve operational readiness and to increase the contribution of their armed forces.

Managing **migration flows** will remain a top priority on the EU agenda, as reflected inter alia in the outcome of the Bratislava Declaration of 2016 and the Valletta Summit of 2017. This is the result of various factors such as the growing number of international and internal conflicts, climate change as well as persistent economic disparities between EU Member States and other countries. The EU must therefore combine a number of internal and external policy instruments in the area of migration by strengthening external borders, limiting irregular migration, increasing the number of repatriations and intensifying cooperation with third countries.

In 2016, the European Commission presented several proposals for a **reform of the Common European Asylum System (CEAS)** to make it more efficient and robust in terms of migration pressure. Almost two years after their presentation by the Commission, the proposals are at different stages of the legislative process. Parliament and the Council have already agreed politically to set up a **European Union Asylum Agency** and are on the verge of confirming a reform of the **Eurodac system** for fingerprinting migrants.

As regards the reform of the **Dublin Regulation** and the proposal for an **Asylum Procedure Regulation**, there is still a great deal of work in store for the legislative bodies. Meeting the current challenges on these issues in the EU requires improved management of the external borders, including better use of information technology. In September 2016, it was decided to transform Frontex into the **European Border and Coast Guard Agency**. In March 2017, a revision of the **Schengen Borders Code** was agreed, which provides for increased use of relevant databases for controls at the EU's external borders.

Shortly after the White Paper on the Future of Europe, the European Commission published a reflection paper on deepening the **Economic and Monetary Union**. It contains some reflections on action in three key areas: completing the Financial Union, achieving a more integrated Economic and Fiscal Union as well as anchoring democratic accountability and strengthening euro area institutions.

Finally, in December 2017, the Commission presented concrete proposals and initiatives to **complete the EMU**, including a proposal to create a European Monetary Fund, a proposal to incorporate the substance of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union into the EU's legal framework and a proposal to strengthen the Structural Reform Support Programme.

Finally, the future of **EU finances** will have far-reaching implications for the financing of the EU's social dimension. Upcoming initiatives to complete the Economic and Monetary Union include the introduction of an EU budget line for structural reforms assistance and the development of a convergence instrument for pre-accession assistance.

However, the debate on the **future of the Economic and Monetary Union** is not limited to the institutions of the Union. In recent months, French President Emmanuel Macron, German Chancellor Angela Merkel and Portuguese Prime Minister António da Costa, among others, have presented their ideas on EMU reform.

In March 2018, the finance ministers of Denmark, Estonia, Ireland, Latvia, Lithuania, Finland, Sweden and the Netherlands issued a joint statement setting out their views on the current EMU debate. They proposed further measures to complete the banking union, to strengthen the European Stability Mechanism (ESM) and its potential development into a European Monetary Fund. They agreed, however, that the EU should use the existing fiscal, economic and financial framework and that a robust EMU required the maintenance of the Stability and Growth Pact and the implementation of structural reforms.

In April 2017, the European Commission proposed a holistic policy framework, the **European Pillar of Social Rights** (“**social pillar**”) for the future development of labour markets and welfare systems in the EU. Its 20 principles and rights go far beyond the boundaries of social policy and deal with equal opportunities and access to the labour market, fair working conditions, social security and inclusion. The social pillar - originally designed for the Eurozone but addressed to all Member States - was announced and signed jointly by the Commission, the Council and the European Parliament at the Gothenburg Social Summit on 17 November 2017. This joint commitment is intended to open a new chapter in the social dimension of the European project.

As the current **Multiannual Financial Framework** for 2014-2020 reaches its final phase, the EU already finds itself in the midst of the post-2020 MFF debate, set against the backdrop of a wider debate on the future of Europe. Two particular challenges arise in this context: The EU is losing one of its biggest net contributors, the United Kingdom, and the new policy priorities now need to be translated into concrete and funded measures.

One of the key challenges is the requirement for budgeted resources to produce efficiency gains and a clear added value in order for the EU to benefit in its entirety. Another central issue of the debate turns on how the EU's priorities in the areas of security and defence, external border protection, asylum and migration policy and climate policy are to be financed. In addition to newly emerging financial requirements, it is also necessary to ensure the further financing of existing and long-term budgetary priorities, some of which have even gained in importance.

The future of the European Union will also depend on **future relations with the United Kingdom**. In the next Brexit negotiations, the agreement on withdrawal modalities, the transition period and the political declaration on the framework for the future relationship annexed to the agreement will have to be developed by autumn 2018 in order to ensure an orderly withdrawal as of 30 March 2019.