



Consiglio europeo Bruxelles, 17 – 18 ottobre 2018

Il Consiglio europeo del 17-18 ottobre 2018, in base all'ordine del giorno, dovrebbe discutere, in particolare, di:

- *migrazione;*
- *sicurezza interna;*
- *relazioni esterne.*

I leader dell'UE a 27 dovrebbero, inoltre, riunirsi in sede di Consiglio europeo (Articolo 50) per discutere della Brexit. I leader dell'UE dovrebbero, infine, riunirsi per il Vertice euro, nel formato inclusivo di 27 Stati membri, per esaminare lo stato di avanzamento dei negoziati sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM) in vista del Vertice euro di dicembre. Infine, la Presidenza austriaca del Consiglio dell'UE dovrebbe fornire una panoramica dei progressi compiuti nell'attuazione delle precedenti conclusioni del Consiglio europeo.

Il 15 ottobre 2018 è stato presentato un progetto di conclusioni che è all'esame del Consiglio dell'UE affari generali del 16 ottobre 2018, e che, allo stato, verte sui temi della migrazione, della sicurezza interna e delle relazioni esterne.

MIGRAZIONE

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe esaminare lo stato di attuazione delle sue conclusioni di giugno e invitare a proseguire i lavori su tutti gli elementi nel quadro del suo **approccio globale** alla migrazione.

Il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare il fatto che, mentre il numero di attraversamenti illegali rilevati alle frontiere dell'UE, rispetto al picco dell'ottobre 2015, ha registrato una **riduzione del 95 per cento**, alcuni recenti flussi interni ed esterni giustificano un'attenzione sostenuta (*vedi infra dati statistici*).

In occasione del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018, i leader dell'UE hanno chiesto nuove misure per ridurre la migrazione illegale e prevenire un ritorno ai flussi incontrollati del 2015, convenendo che si tratta di una sfida, non solo per il singolo paese dell'UE, ma per l'Europa tutta. Tra le misure più significative, il Consiglio europeo di fine giugno ha individuato lo sviluppo del concetto di **piattaforme di sbarco regionali** per le persone salvate in mare, in collaborazione con Paesi terzi e con l'UNHCR e l'OIM, nonché l'istituzione di **centri controllati**, da collocare negli Stati membri unicamente su base volontaria, volti a consentire un trattamento rapido e sicuro per **distinguere i migranti irregolari**, che sarebbero rimpatriati, dalle **persone bisognose di protezione internazionale**, cui si applicherebbe il principio di solidarietà. Ulteriori misure individuate dal Consiglio europeo di fine giugno hanno riguardato, tra l'altro, un nuovo specifico strumento di gestione della migrazione esterna nel prossimo **bilancio a lungo termine** dell'UE (QFP), l'erogazione della seconda quota dello strumento per i rifugiati in Turchia e il trasferimento al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa di 500 milioni di euro a titolo della riserva dell'11° Fondo europeo di sviluppo.

Facendo seguito alla discussione informale dei Capi di Stato e di Governo svoltasi a Salisburgo il 19-20 settembre 2018, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare l'importanza di prevenire ulteriormente l'immigrazione illegale e quindi di rafforzare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, in particolare nel Nord Africa, come parte di un più ampio **partenariato**. Il Consiglio europeo dovrebbe, altresì, convenire sull'esigenza di intensificare il contrasto alle reti dei trafficanti di persone: in particolare, i leader dell'UE dovrebbero sottolineare la necessità di rafforzare la **cooperazione** con i Paesi terzi in materia di indagine,

arresto e perseguimento di soggetti dediti al traffico e alla tratta di esseri umani, al fine di impedire alle persone di intraprendere viaggi pericolosi. Il Consiglio europeo dovrebbe, inoltre, sottolineare la necessità di istituire una **task force** congiunta presso il **Centro europeo** contro il **traffico di migranti** (organismo in seno a Europol), e di **monitorare** e **bloccare** in maniera più efficace la **comunicazione on line** delle reti di trafficanti. Per realizzare tale obiettivo, il Consiglio europeo dovrebbe invitare il Consiglio dei Ministri competenti dell'UE a mettere a punto, con il supporto della Commissione europea, un insieme completo di misure operative entro dicembre.

Il Consiglio europeo dovrebbe invitare il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE ad esaminare, come materia prioritaria, le recenti proposte della Commissione europea riguardanti la direttiva **rimpatri**, l'**Agenzia di asilo**, e la **guardia costiera** e di frontiera europea, garantendo **standard comuni** di sorveglianza delle frontiere esterne e un uso più efficiente delle **risorse**, nel rispetto delle responsabilità degli Stati membri. I leader degli Stati membri dovrebbero, altresì, convenire sulla necessità di ulteriori sforzi per facilitare **rimpatri effettivi**: in particolare, secondo il Consiglio europeo, occorrerebbe attuare meglio gli accordi esistenti in materia di **riammissione** e concluderne di nuovi, creando e utilizzando strumenti di pressione necessari, mediante tutte le pertinenti politiche dell'UE e ogni strumento, compresi lo **sviluppo**, il **commercio**, e i **visti**.

A tal proposito, si segnala che, in occasione del Discorso sullo Stato dell'Unione del 12 settembre 2018, la Commissione europea ha presentato una [proposta di revisione](#) mirata della **direttiva rimpatri** volta ad **accelerare** le **procedure** di rimpatrio, ad impedire fughe e **movimenti secondari irregolari** e ad aumentare i rimpatri effettivi delle persone prive del diritto di soggiorno nell'UE.

La Commissione europea ha altresì proposto una serie di [misure](#) volte a potenziare il ruolo dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, con particolare riguardo a: le **attività di rimpatrio** dei migranti irregolari; la cooperazione con gli **Stati terzi**; il **sostegno** agli Stati membri nella gestione delle frontiere; l'aumento delle **risorse** impiegate in termini di **personale** (compresa l'istituzione di un **corpo permanente di 10 mila unità** operative entro il 2020, abilitate a svolgere compiti che implicano competenze esecutive, sempre sotto l'autorità e il controllo dello Stato membro in cui saranno dispiegati) e di equipaggiamento.

La Commissione europea ha, infine, proposto [misure](#) di rafforzamento della futura **Agenzia dell'UE per l'asilo**, tra l'altro mediante la previsione di **squadre di sostegno** per l'asilo, messe a disposizione dall'Agenzia per assistere le autorità nazionali nelle procedure amministrative di asilo, e di **squadre miste** dell'UE per la gestione della migrazione (in cooperazione con le altre Agenzie europee competenti), con il compito di sostenere gli Stati membri, in particolare nei **punti di crisi** e nei **centri controllati**.

Ad oggi, l'Unione europea ha stipulato **accordi di riammissione** con i seguenti Stati terzi: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldavia, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Turchia e Capo Verde. Attualmente sono in corso di negoziato accordi di riammissione relativi tra l'altro, alla **Nigeria**, alla **Tunisia** e alla **Giordania**. Si ricorda che durante i dialoghi sulla migrazione del novembre 2017, il **Marocco** ha accettato di rilanciare i negoziati sull'accordo di riammissione, in sospenso da tre anni. La Commissione dispone infine del mandato per negoziare un accordo di riammissione con l'**Algeria** dal 2002, ma le trattative non fanno registrare sviluppi. Ulteriori rapporti di cooperazione dell'UE nel settore della riammissione riguardano infine Stati terzi asiatici quali il **Bangladesh** e l'**Afghanistan** nonché Stati dell'Africa subsahariana.

Da ultimo, si segnala che, nel quadro di una proposta di modifica del **codice dell'UE dei visti**, la Commissione ha proposto di rafforzare l'uso della politica dei visti come strumento per progredire nella **cooperazione** in materia di **rimpatrio** e di **riammissione** con i Paesi terzi. L'iniziativa prevede, tra l'altro, l'introduzione di **condizioni più rigide** per il trattamento delle **domande di visto** presentate dai cittadini di **paesi terzi che non cooperano** in modo soddisfacente nel settore del **rimpatrio** e della **riammissione**. La Commissione europea ha altresì proposto una revisione della normativa sui **funzionari di collegamento** sull'immigrazione al fine di intensificare il coordinamento necessario in materia di rimpatri e riammissioni.

Infine, il Cancelliere austriaco dovrebbe riferire al Consiglio europeo in merito alla riforma del **Sistema comune europeo di asilo**, con particolare riguardo alle prospettive di progressi riguardo i suoi elementi.

In proposito, il Consiglio europeo dovrebbe incoraggiare la Presidenza del Consiglio a proseguire i lavori per concludere la suddetta riforma quanto prima.

Il 4 maggio e il 13 luglio 2016 la Commissione ha presentato sette proposte legislative volte a riformare il sistema europeo comune di asilo (CEAS). Il pacchetto comprendeva la rifusione del **regolamento Dublino** (in materia di individuazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo) e del regolamento Eurodac (il

database europeo per il controllo delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino), una proposta di regolamento relativo alla creazione dell'**Agenzia dell'Unione europea per l'asilo** (che supererebbe l'attuale EASO-Ufficio europeo per l'asilo), una proposta di regolamento che stabilisce una **procedura comune** di protezione internazionale nell'UE, una proposta di regolamento sulle **qualifiche**, la rifusione della direttiva sulle **condizioni di accoglienza** e una proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il **reinsediamento**.

L'approccio alla riforma, in estrema sintesi, si basa sull'equilibrio tra i principi di **solidarietà** e **responsabilità**: in base a tale bilanciamento, da un lato si intendono introdurre misure per l'alleggerimento del peso delle domande di asilo sui sistemi nazionali di asilo degli Stati membri di primo approdo, e dall'altro si mira ad una maggiore uniformità tra gli stessi sistemi nazionali (in modo da evitare il fenomeno del cd. *asylum shopping*) e soprattutto a scoraggiare gli abusi impedendo i movimenti secondari dei migranti.

Sebbene alcune proposte del pacchetto siano giunte ad uno stato avanzato dei rispettivi negoziati (si tratta in particolare delle nuove norme in materia di: condizioni di accoglienza; qualifiche/status; sistema Eurodac; Agenzia dell'Unione europea per l'asilo; quadro giuridico per il reinsediamento), la conclusione della riforma sconta significativi **rallentamenti** principalmente per l'assenza di accordo tra gli Stati membri con riferimento alla **revisione del regolamento Dublino**; anche la proposta di riforma recante una **procedura unica** di protezione internazionale dell'UE non ha ancora registrato una posizione comune degli Stati membri presso il Consiglio.

Da ultimo, nel corso dell'estate la Presidenza austriaca ha svolto **riunioni bilaterali** con tutti gli Stati membri, nelle quali sono state considerate **soluzioni alternative** nel quadro del nuovo contesto generale, comprese eventuali modalità per tenere conto del **fattore dello sbarco**. Nelle discussioni bilaterali è stata pertanto esplorata la possibilità che l'approccio globale (menzionato dal Consiglio europeo nelle conclusioni di giugno) comprenda diverse **forme di solidarietà** da mettere a disposizione dello Stato membro sotto pressione, alle quali **ciascuno Stato membro** sarebbe tenuto a contribuire.

DATI STATISTICI

Secondo l'UNHCR, dall'inizio del 2018 (al 15 ottobre) sono sbarcati sulle coste meridionali dell'**Unione europea** circa **87mila migranti**.

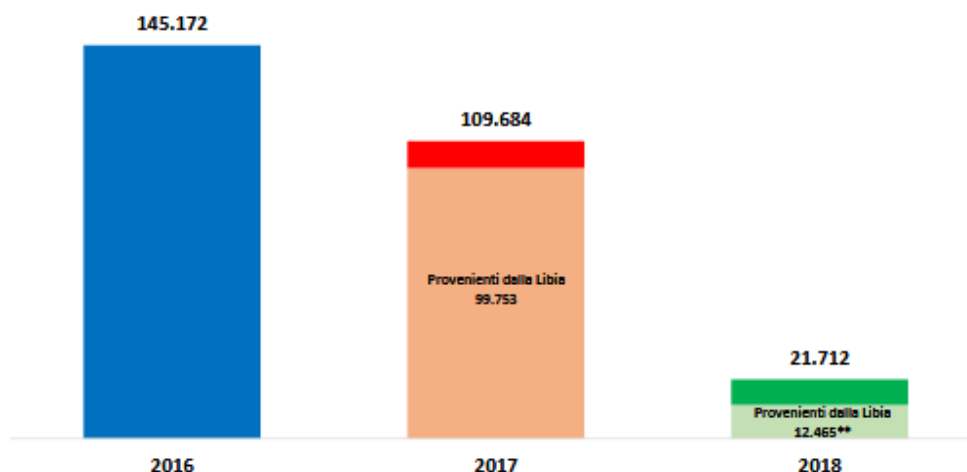
In tale lasso di tempo, la rotta del **Mediterraneo centrale** (in linea di massima, dalla Libia e da altri Paesi del Nord Africa) ha registrato **21.561** sbarchi (21.712 secondo il Ministero dell'interno); la rotta del **Mediterraneo orientale** (dalla Turchia alla Grecia) si è attestata a circa **25 mila** sbarchi, mentre quella del **Mediterraneo occidentale** (che riguarda i flussi verso la Spagna) ha registrato oltre **40 mila** sbarchi.

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

Anno	Totale sbarchi UE	Morti/dispersi in mare (stimati)
2018 (fino al 15 ottobre)	87.000	1.778
2017	172.301	3.139
2016	362.753	5.096
2015	1.015.078	3.771
2014	216.054	3.538

Secondo il Ministero dell'interno, comparando gli **sbarchi in Italia** dal 1° gennaio al 15 ottobre 2018 con quelli relativi allo stesso periodo nel 2016 e nel 2017 si registra una **diminuzione** rispettivamente dell'**85,04** e del **80,20** per cento.

Di seguito un grafico recante la situazione relativa al numero dei migranti sbarcati in Italia a decorrere dal 1° gennaio 2018 fino al 15 ottobre 2018 comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2016 e 2017: fonte Ministero dell'interno.



Secondo l'EASO, l'Ufficio europeo per l'asilo, nei **primi mesi** del 2018 gli Stati membri hanno registrato **301 mila domande** di protezione internazionale, registrando una **flessione** rispetto alla prima metà del 2017 del **15 per cento**. Alla fine di giugno 2018 sarebbero oltre **400 mila** le **domande** di asilo nell'UE ancora **pendenti**. Secondo il Ministero dell'interno, nei primi otto mesi del 2018 sono state **presentate in Italia oltre 40 mila** domande di asilo.

SICUREZZA INTERNA

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe prendere atto dei progressi realizzati negli ultimi anni per rafforzare la sicurezza collettiva attraverso una migliore cooperazione, misure concrete sul campo e l'adozione di una serie di testi giuridici, quali quelli riguardanti i **codici di prenotazione**, la **lotta al terrorismo** o la garanzia di un **livello comune elevato di sicurezza delle reti** e dell'**informazione**. I leader degli Stati membri dovrebbero, quindi, sottolineare la necessità di dare piena attuazione a tali iniziative.

Si tratta in particolare dei seguenti provvedimenti normativi:

- la [direttiva 2016/681](#) (adottata il 27 aprile 2016) volta a regolare il trasferimento dei dati del **codice di prenotazione** (**informazioni** conservate dalle **compagnie aeree** nei loro sistemi di prenotazione e controllo delle partenze, che includono: le **date** di viaggio; l'**itinerario** di viaggio; le informazioni riportate sul **biglietto**; i dati di **contatto**; i mezzi di **pagamento** utilizzati; le informazioni sui **bagagli**) dei passeggeri sui voli internazionali dalle compagnie aeree ai paesi dell'Unione europea (UE), e il **trattamento** di tali dati da parte delle **autorità** competenti degli Stati membri;
- la [direttiva 2016/1148](#) (adottata il 6 luglio 2016) recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione, che mira ad assicurare che gli Stati membri siano preparati a gestire e rispondere ad attacchi contro i sistemi di informazione, tra l'altro, attraverso la designazione di **autorità competenti**, la creazione di **gruppi di intervento** per la sicurezza informatica in caso di incidente (CSIRT), l'adozione di **strategie nazionali** per la sicurezza della rete e dei sistemi informativi, e l'**obbligo** per gli operatori di servizi essenziali e i fornitori di servizi digitali di adottare le **misure** di sicurezza appropriate e di **segnalare** all'autorità nazionale competente il verificarsi di **incidenti gravi**;
- la [direttiva 2017/541](#) (adottata il 15 marzo 2017), volta a stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle relative sanzioni sulla lotta contro il terrorismo, che ha rafforzato il quadro giuridico penale introducendo **nuove fattispecie penali** quali, tra l'altro, **ricevere addestramento** a fini terroristici e **viaggiare** all'interno o all'esterno dell'UE a fini terroristici, ad esempio per partecipare alle attività di un gruppo terroristico o per compiere un attacco terroristico.

Il Consiglio europeo dovrebbe prevedere un ulteriore rafforzamento della **deterrenza** e della **resilienza** rispetto alle minacce informatiche e ibride, come pure quelle chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (CBRN). Rammentando le sue precedenti conclusioni riguardanti l'attacco di Salisbury, il Consiglio europeo dovrebbe, altresì, condannare l'attacco informatico ostile condotto ai danni dell'**Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW)**. Il Consiglio europeo dovrebbe ribadire che tali minacce e attacchi rafforzano la comune determinazione a migliorare ulteriormente la sicurezza interna, l'abilità e le capacità dell'UE di individuare, prevenire, e rispondere alle attività ostili di reti di intelligence straniere e di altri

soggetti maligni sui nostri territori e nell'ambiente *on line*. Il Consiglio europeo dovrebbe, infine, accogliere con favore l'adozione del nuovo regime di **misure restrittive** per far fronte alla minaccia delle armi chimiche ed auspicare rapidi progressi nella stesura dell'elenco delle persone ed entità interessate.

La Commissione europea, il 4 ottobre 2018, ha dato notizia di un attacco di natura cibernetica subito lo scorso aprile dagli uffici a L'Aia dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche da parte del **Servizio di intelligence militare russo**; tale azione – riporta la Commissione europea - sarebbe stata bloccata dal Servizio di intelligence dei Paesi Bassi in collaborazione con il Regno Unito. Sulla vicenda, il 4 ottobre 2018, il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, e l'Alta Rappresentante /Vice-Presidente Federica Mogherini, hanno adottato una [dichiarazione congiunta](#), con la quale, da un lato, hanno espresso grave preoccupazione per il tentativo di minare l'integrità dell'organismo, dall'altro hanno deplorato questo genere di iniziative.

L'Unione europea intende per **minacce ibride** la combinazione di attività coercitive e sovversive, di **metodi convenzionali e non convenzionali** (cioè **diplomatici, militari, economici e tecnologici**), che possono essere usati in modo coordinato da entità statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi, rimanendo però sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata. Tra le recenti iniziative volte a contrastare tali minacce, si ricorda la [comunicazione congiunta](#) dello scorso giugno, con la quale la Commissione europea ha, tra l'altro, proposto: l'ampliamento della **cellula** per l'analisi delle minacce ibride presso il Servizio europeo per l'azione esterna con competenze specialistiche in campo chimico, biologico, radiologico e nucleare (CBRN) e controspionaggio; lo sviluppo di capacità di comunicazione strategica dell'UE; il rafforzamento della sicurezza informatica; la promozione del coordinamento tra gli Stati membri e altre organizzazioni internazionali, in particolare la NATO. La Commissione europea sta altresì continuando l'attuazione del [Piano d'azione](#) dell'ottobre 2017 per rafforzare la preparazione contro i rischi per la sicurezza di natura chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN), recante una serie di misure destinate a ridurre l'**accessibilità** dei materiali CBRN, a eliminare le lacune nelle capacità di individuare tali materiali e a rafforzare la preparazione e la risposta agli incidenti di tipo CBRN.

Da ultimo, il Consiglio europeo dovrebbe chiedere misure tese a:

- contrastare le **attività illecite e dolose di natura informatica** e basate sull'uso di sistemi **informatici**, nonché creare una cibersicurezza forte. In particolare, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare la necessità di proseguire il lavoro sulla capacità di rispondere e dissuadere gli attacchi informatici attraverso misure restrittive dell'UE, a seguito delle [conclusioni](#) del Consiglio dell'UE del 19 giugno 2017. Inoltre, al fine di rafforzare la resilienza dell'UE contro gli attacchi informatici, il Consiglio europeo dovrebbe convenire sull'esigenza di portare a termine i negoziati su tutte le proposte in materia di cibersicurezza entro la fine della legislatura;

Si ricorda che, nell'ultima relazione sull'attuazione dell'Unione della sicurezza (pubblicata il 10 ottobre 2018), la Commissione europea ha indicato una serie di proposte normative (tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee) la cui adozione viene considerata prioritaria. In materia di cibersicurezza, si segnalano in particolare: il cosiddetto [Cybersecurity act](#), volto a rafforzare il quadro giuridico dell'ENISA, l'Agenzia UE per la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, trasformandola in un'**Agenzia europea per la cibersicurezza**, e a istituire un quadro per l'introduzione di **sistemi europei di certificazione** della cibersicurezza dei prodotti e dei servizi TIC (tecnologie nell'informazione e nella comunicazione) nell'Unione; la [riforma](#) della disciplina europea in materia di **frode e contraffazione** dei mezzi di **pagamento diversi dal contante**.

Da ultimo, si segnala che in occasione del Discorso sullo Stato dell'Unione del 12 settembre 2018, la Commissione europea ha avviato l'esame legislativo di una [proposta di regolamento](#) istitutiva di un **Centro europeo di competenze** in materia di cibersicurezza con il compito di gestire il sostegno finanziario legato alla cibersicurezza proveniente dal bilancio dell'UE e di facilitare gli investimenti congiunti da parte dell'Unione, degli Stati membri e dell'industria per promuovere il settore della cibersicurezza dell'UE e garantire che i sistemi di difesa risultino all'avanguardia. La proposta prevede altresì una rete di **centri nazionali di coordinamento** che cooperano con il Centro europeo sostenendone la realizzazione dei compiti.

- proteggere i sistemi democratici dell'Unione e **combattere la disinformazione**, anche nell'ambito delle **prossime elezioni europee**. A tale riguardo, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare la necessità di un esame rapido (e di un *follow up* operativo da parte delle competenti autorità) delle misure proposte dalla Commissione europea concernenti le **reti di cooperazione** in materia elettorale, la **trasparenza on line**, la protezione dagli **incidenti di cibersicurezza**, la manipolazione illecita di dati e la lotta contro le **campagne di disinformazione**, come pure l'inasprimento delle norme relative al **finanziamento** dei partiti politici europei. Secondo il Consiglio europeo, la Commissione europea dovrebbe valutare

l'attuazione del **Codice** di buone **pratiche** in materia di **disinformazione** entro la fine dell'anno. Il Consiglio europeo dovrebbe, infine, richiamare il prossimo piano d'azione per una risposta coordinata dell'UE alla disinformazione che, secondo le conclusioni dell'ultimo Consiglio europeo di giugno, dovrà essere presentato entro dicembre 2018;

Si ricorda che, in occasione del citato Discorso sullo Stato dell'Unione la Commissione europea ha presentato una serie di iniziative volte a garantire che le elezioni del Parlamento europeo previste nel maggio del 2019 (23-26 maggio) si svolgano in modo libero, regolare e sicuro.

In particolare la Commissione europea, nella [comunicazione COM\(2018\) 637](#), annuncia le seguenti iniziative:

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

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

- o la promozione di una **maggior trasparenza nella propaganda politica on line**.

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

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

Si ricorda, infine, che il 26 settembre 2018 le piattaforme *on line* e l'industria pubblicitaria, al fine di realizzare gli obiettivi stabiliti dalla Commissione europea nell'aprile del 2018, hanno presentato un [Codice di condotta di autoregolamentazione sulla disinformazione online](#) che include una vasta gamma di impegni per combattere tale fenomeno.

- rafforzare la capacità di prevenire e rispondere efficacemente alla **radicalizzazione** e al **terrorismo**, nel totale rispetto dei **diritti fondamentali**. In particolare, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare la necessità di esaminare come materia prioritaria la proposta della Commissione europea circa la prevenzione della **diffusione di contenuti terroristici on line**. Il Consiglio europeo dovrebbe, altresì, convenire sull'esigenza di trovare soluzioni per garantire un **accesso transfrontaliero** rapido ed efficiente alle **prove elettroniche** al fine di combattere efficacemente il terrorismo, la criminalità organizzata ed altre forme gravi di criminalità, sia a livello UE sia nel contesto internazionale: in particolare, i leader degli Stati membri dovrebbero sottolineare la necessità di giungere a un accordo sulle proposte della Commissione riguardanti le **prove elettroniche**, l'accesso alle **informazioni finanziarie** e la lotta al **riciclaggio**, entro la fine della legislatura. Secondo il Consiglio europeo, la Commissione europea dovrebbe, inoltre, urgentemente presentare proposte di mandato negoziale per le trattative a livello internazionale in materia di prove elettroniche. Il Consiglio europeo dovrebbe, da ultimo, esaminare l'iniziativa della Commissione europea volta ad estendere le competenze della **Procura europea** ai reati terroristici transfrontalieri;

In occasione del citato Discorso sullo Stato dell'Unione, la Commissione europea ha presentato una [proposta di regolamento](#) relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici *on line*, che, tra l'altro, introduce un **termine vincolante** di un'ora per la rimozione dei contenuti di stampo terroristico a seguito di un ordine di rimozione emesso dalle autorità nazionali competenti; ai sensi della proposta, inoltre, un prestatore di servizi che ometta sistematicamente di rispettare tali ordini rischierebbe **sanzioni finanziarie** fino al **4 per cento** del suo fatturato complessivo dell'ultimo esercizio.

Si ricorda inoltre che, nell'ambito del pacchetto, presentato dalla Commissione europea nell'aprile del 2018, volto a migliorare l'acquisizione transfrontaliera di prove elettroniche per i procedimenti penali, sono tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee una [proposta di regolamento](#), relativo agli **ordini europei di produzione** e di **conservazione** di prove elettroniche nei procedimenti penali, e una [proposta di direttiva](#) che stabilisce norme armonizzate sulla nomina dei **rappresentanti legali** ai fini dell'**acquisizione** di prove nei procedimenti penali. In materia di contrasto del **riciclaggio di denaro**, oltre all'adozione della [V direttiva](#) sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, del [regolamento](#) (in attesa di pubblicazione in Gazzetta) volto a rafforzare i **controlli** sul **denaro contante** in entrata o in uscita dall'Unione, e della nuova direttiva (in attesa di pubblicazione) in materia di contrasto del riciclaggio tramite il diritto penale, sono all'esame delle Istituzioni legislative: una [proposta di direttiva](#) volta a consentire alle autorità di contrasto e agli uffici per il recupero dei beni di **accedere** direttamente alle **informazioni** sui **conti bancari** contenute in registri centralizzati nazionali, in modo da scoprire in quali banche siano conservati i conti di una persona sospetta e a stabilire una cooperazione più stretta tra le autorità di contrasto nazionali e le **unità di informazione finanziaria** (UIF) nazionali, nonché tra gli Stati membri; una [proposta di regolamento](#) diretta a concentrare le competenze in materia di antiriciclaggio in relazione al settore finanziario in seno all'**Autorità bancaria europea** e a rafforzarne il mandato per garantire una vigilanza efficace e coerente sui rischi di riciclaggio di denaro da parte di tutte le autorità pertinenti e la cooperazione e lo scambio di informazioni tra queste autorità. Da ultimo, si segnala che, in occasione del Discorso sullo Stato dell'Unione, la Commissione europea ha proposto l'estensione delle competenze della **Procura europea**, l'ufficio, indipendente e decentrato, dell'Unione europea composto da magistrati aventi la competenza di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di **reati a danno del bilancio** dell'UE, come la **frode**, la **corruzione** o le **frodi transfrontaliere** in materia di IVA superiori a 10 milioni di euro (la cui piena operatività è prevista per il 2020). Con la [proposta di decisione](#) del Consiglio europeo (che necessita di un voto unanime) si intende estendere la competenza dell'organismo ai reati di **terrorismo transfrontaliero**.

- fornire alle autorità di contrasto degli Stati membri e ad Europol risorse adeguate per far fronte alle nuove sfide derivanti dagli sviluppi tecnologici e dall'evoluzione del panorama delle minacce alla sicurezza, anche tramite la messa in comune di equipaggiamenti, il rafforzamento dei partenariati con il settore privato, la cooperazione interforze e un miglior accesso ai dati;
- migliorare l'**interoperabilità dei sistemi di informazione** e delle **banche dati**. A tal proposito, pur considerando i progressi nello sviluppo di sistemi di informazione e scambio di informazioni, il Consiglio europeo dovrebbe convenire sull'esigenza di compiere ulteriori sforzi affinché tali sistemi possano operare insieme, in particolare attraverso un **archivio comune** di dati di identità. Il Consiglio europeo dovrebbe, inoltre, sottolineare la necessità di concludere entro la fine dell'anno i negoziati sulle proposte in sospeso, compresa quella relativa al rafforzamento del sistema europeo di informazione sui **casellari giudiziari** (ECRIS) e di adottare con la massima priorità tutte le misure necessarie alla loro attuazione;

In tale ambito, la Commissione europea considera prioritarie, tra l'altro, le seguenti iniziative tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee:

- due proposte di regolamento volte a consentire alle autorità competenti di usufruire di uno **sportello unico** in grado di interrogare simultaneamente i molteplici sistemi di informazione europei (il Sistema di informazione Schengen SIS, Eurodac, il Sistema di informazione dei visti VIS, i futuri database sugli ingressi dei cittadini di Stati terzi, il sistema di informazione sui casellari giudiziari per i cittadini UE e di Paesi terzi, etc), supportato da un unico sistema di **confronto biometrico** che consenta di verificare eventuali identità false o multiple;
- una proposta di regolamento volta a facilitare lo scambio nell'UE dei **casellari giudiziari dei cittadini dei paesi terzi** aggiornando il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS).
- rafforzare la capacità dell'UE di gestione delle crisi nonché la coerenza e l'efficacia dei meccanismi dell'UE e nazionali di risposta alle crisi. A tal proposito, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare la necessità di concludere entro la fine dell'anno i negoziati relativi alla proposta istitutiva del **meccanismo di protezione civile** dell'Unione europea.

Istituito nel 2001 e riformato nel 2013, il **meccanismo di protezione civile** dell'Unione è uno strumento volto a coordinare la risposta a livello dell'UE nei confronti delle **catastrofi naturali** e di quelle **provocate dall'uomo**. Il meccanismo di protezione civile è stato attivato più di 230 volte dal 2001, in occasione di emergenze sia in Stati membri che in Paesi terzi. Nel novembre 2017 la Commissione europea ha proposto [nuove norme](#) volte a rafforzare tale strumento attraverso le seguenti misure: l'istituzione di una **riserva** dedicata di capacità di

protezione civile dell'UE; la previsione di un'assistenza più rapida mediante una **riduzione della burocrazia**; misure aggiuntive in materia di prevenzione e preparazione.

RELAZIONI ESTERNE

Il Consiglio europeo dovrebbe discutere delle relazioni tra l'UE e l'Africa e dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile

È possibile altresì che faccia riferimento al prossimo vertice UE - Paesi della Lega Araba, previsto per il prossimo febbraio, ed alla 24^a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) (COP24).

RELAZIONI UE - AFRICA

Il Consiglio europeo dovrebbe affermare l'importanza delle relazioni UE-Africa, auspicando anzi l'innalzamento della cooperazione, dotata delle necessarie risorse finanziarie. Si dovrebbe fare riferimento all'iniziativa della Commissione per una nuova **Alleanza Africa-Europa per l'investimento e l'occupazione sostenibili** (COM(2018) 643), al [piano europeo per gli investimenti esterni](#) ed al [Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa](#).

Il **Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa** (*EU Emergency Trust Fund for Africa*), che - al 4 giugno 2018 - consiste in un volume di risorse pari a circa **3,4 miliardi di euro**, è stato istituito in occasione del **Vertice UE - Africa di La Valletta** nel novembre 2015. Grazie al Fondo trovano finanziamento programmi dedicati a: creazione di **sviluppo economico e lavoro**; supporto dei **servizi di base** per le popolazioni locali (sicurezza alimentare e nutrizionale, sanità, istruzione); rafforzamento della **stabilità** e della *governance*, in particolare promuovendo la **prevenzione dei conflitti** e il contrasto alle **violazioni dei diritti umani** e il **principio dello Stato di diritto**; **prevenzione dei flussi migratori irregolari** e contrasto alle reti del traffico dei migranti.

Il **Piano europeo per gli investimenti esterni** prevede un sostegno economico articolato in **sovvenzioni, garanzie**, strumenti di **condivisione dei rischi**, nonché la combinazione di sovvenzioni e **prestiti**, sulla base di un contributo del bilancio dell'UE di **4,1 miliardi di euro**, che nel disegno iniziale della Commissione europea dovrebbe fungere da leva finanziaria in grado di mobilitare fino a **44 miliardi di euro** di **investimenti privati** per lo sviluppo sostenibile. La Commissione europea ha chiesto agli **Stati membri** un contributo di uguale entità al fine di raggiungere un volume di investimenti di quasi **90 miliardi** di euro.

Da ultimo, in occasione del citato Discorso sullo Stato dell'Unione la Commissione europea ha presentato la [comunicazione COM\(2018\) 643](#) riguardante una **nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili: far avanzare allo stadio successivo il nostro partenariato per gli investimenti e l'occupazione**. Si tratta di una serie di misure volte a sostenere il continente africano, che includono, tra l'altro:

- la promozione di **investimenti** strategici e il potenziamento del ruolo del **settore privato**, in particolare riducendo i rischi legati ai progetti di investimento attraverso la combinazione di **sovvenzioni e prestiti** e l'offerta di **garanzie**;
- investimenti, a livello continentale e nazionale, nell'**istruzione** e nelle **competenze**, anche attraverso borse di studio e programmi di scambio, in particolare nel quadro di **Erasmus+**;
- il rafforzamento del **contesto imprenditoriale** intensificando il dialogo con i partner africani;
- lo sfruttamento dell'**integrazione economica** e degli scambi commerciali, sulla base dell'attuazione della zona continentale di **libero scambio** per l'Africa (la prospettiva a lungo termine è quella di concludere un vasto **accordo intercontinentale** di libero scambio tra l'UE e l'Africa);
- un ingente pacchetto di risorse sui **finanziamenti esterni**, nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027, considerando l'Africa una regione prioritaria.

AGENDA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Il Consiglio europeo dovrebbe ribadire il pieno e convinto appoggio dell'Unione e degli Stati membri all'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, e l'impegno a contribuire alla sua piena attuazione. Dovrebbe in particolare salutare con favore l'intenzione, da parte della Commissione europea, di pubblicare un suo **Documento di Riflessione entro la fine del 2018**, che dovrebbe aprire la strada a un approccio coordinato all'implementazione dell'Agenda e dei suoi obiettivi già nel 2019.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità che è stato sottoscritto nel settembre del 2015 dai governi dei 193 Stati membri dell'ONU. Esso ingloba **17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile (OSS)**, per perseguire pienamente i quali sono fissati 169 target, o traguardi.

I diciassette obiettivi sono:

- Porre fine a ogni forma di povertà nel mondo;
- Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile;
- Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età;
- Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti;
- Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze;
- Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie;
- Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni;
- Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti;
- Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile;
- Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni;
- Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;
- Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo;
- Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico;
- Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;
- Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre;
- Pace, giustizia e istituzioni forti;
- Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

L'avvio ufficiale degli OSS è coinciso con il 2016, e il loro conseguimento impegnerà le parti in causa per 15 anni, **essendosi i Paesi aderenti impegnati a raggiungerli entro il 2030.**

Gli OSS, inoltre, danno seguito ai risultati degli **Obiettivi di Sviluppo del Millennio** (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti, e agiscono su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni.

CAMBIAMENTI CLIMATICI

Il Consiglio europeo dovrebbe discutere anche di cambiamenti climatici in vista dello svolgimento della 24^a Conferenza delle parti della **Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)** (COP24), che avrà luogo dal 3 al 14 dicembre 2018 in Polonia.

La Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici è un trattato internazionale, firmato a Rio de Janeiro nel giugno 1992 da 154 paesi, nato con l'obiettivo di ridurre l'emissione dei gas ad effetto serra sulla base dell'ipotesi del riscaldamento globale, con lo scopo di prevenire interferenze antropiche pericolose per il sistema climatico della terra. In origine non era legalmente vincolante in quanto non poneva limiti obbligatori per gli Stati e riconosceva responsabilità comuni ma differenziate. Tuttavia prevedeva degli aggiornamenti successivi (detti "protocolli") che avrebbero posto dei limiti obbligatori per le emissioni. Nel corso degli anni i paesi firmatari - attualmente 195 - si sono riuniti annualmente nella Conferenza delle parti (COP) per valutare gli sviluppi compiuti nell'affrontare il cambiamento climatico. Degno di nota il **Protocollo di Kyoto**, adottato nel 1997 dalla Conferenza delle parti, che per la prima volta ha previsto obiettivi vincolanti e quantificati di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra in una misura non inferiore del 5% rispetto alle emissioni registrate nel 1990. Il periodo di impegno fissato dal Protocollo è iniziato nel 2008 e terminato nel

2012. Un secondo periodo di impegno è stato deciso nel corso della COP17 tenutasi a Durban, in Sud Africa, nel dicembre 2011.

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

L'Accordo di Parigi è un **accordo universale, vincolante ed equilibrato** che fissa impegni equi per tutte le Parti, stabiliti in base alle differenti realtà nazionali, alla luce delle diverse circostanze nazionali¹.

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

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

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

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

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

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

L'Accordo riconosce poi l'importanza di scongiurare, minimizzare e affrontare le perdite e i danni associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e la necessità di cooperare migliorando la preparazione delle emergenze e i sistemi di allarme rapido.

BREXIT

Durante il pranzo di lavoro in sede di Consiglio europeo (art. 50) i leader dell'Ue a 27 discuteranno dello stato dei negoziati relativi all'uscita del Regno Unito dall'Unione.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), il processo di uscita del Regno Unito dall'UE dovrebbe concludersi entro il **29 marzo 2019** (salvo una proroga decisa all'unanimità dal Consiglio europeo) ossia entro due anni dalla notifica formale da parte del Governo britannico del processo di recesso dall'Ue, avvenuta il 20 marzo 2017.

Secondo quanto indicato in più occasioni dal capo negoziatore dell'UE, Michel Barnier, e come previsto dal Consiglio europeo informale svoltosi il 20 settembre scorso (v. *infra*) 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.

L'**accordo di recesso** del Regno Unito dall'UE - la cui bozza è disponibile sul [sito della Commissione europea](#) - è concluso dal Consiglio, a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo, e **non**

¹ Per maggiori dettagli si vedano le Note nn. [73](#) e [85](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

necessita di essere ratificato dagli Stati membri. Si evidenzia peraltro che mentre al Consiglio europeo la votazione avrà luogo nella formazione a 27, senza la partecipazione dei rappresentanti del Regno Unito, al Parlamento europeo invece la votazione coinvolgerà l'Assemblea nella sua interezza.

Le **relazioni future tra l'Ue e il Regno Unito** saranno invece disciplinate da un apposito **accordo**, che avrà natura mista e dovrà essere **ratificato da tutti gli Stati membri**.

Allo stato attuale, molte parti del testo dell'accordo di recesso sono state concordate in linea di principio dai negoziatori del Regno Unito e dell'UE, anche se vale il principio secondo cui **non c'è accordo su nulla finché non c'è accordo su tutto**.

In particolare, deve ancora trovarsi un'intesa su alcune questioni importanti:

- ✓ la **governance** dell'accordo di recesso (articolo 4);
- ✓ le 3000 **indicazioni geografiche** attualmente protette nei 28 Paesi dell'Ue (articolo 50, par. 2);
- ✓ il confine tra **Irlanda e Irlanda del Nord** all'indomani dell'uscita del Regno Unito dall'Ue (Protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord).

Per quanto concerne l'ultimo punto si discute sull'inserimento nell'accordo di recesso di una **clausola di salvaguardia** (cd. "*backstop*") legalmente vincolante, proposta dall'Ue, che prevede il mantenimento dell'Irlanda del Nord nell'Unione doganale dell'Ue e il suo pieno allineamento alla normativa del mercato interno relativa alle merci, finché non sia stata trovata dal Regno Unito una soluzione in grado di evitare controlli alla frontiera tra le due Irlande e l'innalzamento di un confine fisico (v *infra*).

Il Regno Unito, dopo una iniziale bocciatura da parte della Premier May, sembrerebbe orientato a chiedere l'estensione di tale clausola a tutto il Paese. Una soluzione su cui l'Ue ha forti perplessità poiché implicherebbe consentire al Regno Unito, nella sostanza, una partecipazione selettiva (alle sole merci) al mercato dell'Ue, che potrebbe quindi porsi in contraddizione con il mandato negoziale approvato dal Consiglio europeo, che richiede di tutelare l'indivisibilità delle quattro libertà.

Per quanto riguarda invece le **Relazioni future tra l'Ue e il Regno Unito** sarà possibile negoziare un accordo in tal senso solo quando quest'ultimo sarà diventato un Paese terzo. Tuttavia, un'intesa globale sul quadro delle future relazioni sarà illustrata in una **Dichiarazione politica**, alla cui definizione si sta lavorando in sede negoziale, che accompagnerà l'accordo di recesso e a cui quest'ultimo farà riferimento.

La discussione sulle relazioni future si basa, oltre che sulle proposte avanzate dal Regno Unito nel **Libro Bianco** pubblicato lo scorso luglio (v. *infra*), sugli **Orientamenti del Consiglio europeo (art. 50) del 29 aprile 2017 e del 23 marzo 2018**.

Si ricorda che al termine del **Consiglio europeo informale** dello scorso **20 settembre** il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk - facendo sostanzialmente proprie le posizioni di Michel Barnier - ha brevemente illustrato i punti di convergenza tra i leader dell'Unione:

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

Il 16 ottobre 2018, in vista del Consiglio europeo (art. 50) del 17 ottobre, si svolgerà una riunione preparatoria del Consiglio affari generali dell'Ue a 27, durante la quale il capo negoziatore Barnier aggiornerà il Consiglio sullo stato di avanzamento dei negoziati con il Regno Unito - che intanto proseguono a ritmo serrato - per quanto riguarda sia l'accordo di recesso sia la dichiarazione politica sulle relazioni future. **Allo stadio attuale, il vero punto di contrasto in sede negoziale sembra riguardare la clausola di salvaguardia o Backstop: un nodo sul quale saranno chiamati a esprimersi i Capi di Stato e di Governo, nel tentativo di raggiungere una sintesi accettabile per ambo le parti**

Nel frattempo in sede Ue si sta lavorando anche ad altri possibili scenari, in caso di mancato accordo. D'altra parte, lo stesso [Consiglio europeo \(art. 50\) del 29 giugno scorso](#) aveva invitato gli Stati membri, le istituzioni dell'Unione e tutte le parti interessate a intensificare i lavori per **prepararsi a tutti i livelli e a tutti gli esiti possibili**.

La Commissione europea starebbe lavorando ad una nuova Comunicazione sulla preparazione al recesso, che fa seguito ad una precedente del 19 luglio scorso (v. *infra*), nella quale sarebbe prevista una pianificazione di emergenza in caso di mancato accordo. Essa conterrebbe misure eccezionali, temporanee ed unilaterali da adottare a livello UE e degli Stati membri in caso di "no deal".

L'ITER NEGOZIALE: QUADRO RIEPILOGATIVO

In base a quanto definito dal Consiglio europeo straordinario a 27 del 29 aprile 2017, i negoziati sono stati articolati in due fasi:

- una **prima fase** dedicata ad affrontare tre questioni prioritarie: *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*;
- una **seconda fase** dedicata ad una intesa complessiva sul **quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito**, da sancire in una **Dichiarazione comune**, 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.

La **prima fase dei negoziati** si è conclusa a **dicembre 2017**, con un [accordo di massima](#) sulle questioni prioritarie relative al recesso del Regno Unito.

L'accordo prevedeva garanzie per i cittadini dell'Ue che risiedevano nel Regno Unito e viceversa circa il godimento dei propri diritti; l'impegno del Paese a onorare i propri obblighi finanziari fino al 2020, l'impegno di ambo le parti a rispettare, in merito al confine tra Irlanda e Irlanda del Nord, gli Accordi del Venerdì santo (Accordi di Belfast) del 1998. Al riguardo spetta al Regno Unito presentare soluzioni per regolamentare il confine senza che si crei una vera e propria frontiera fisica con relativi controlli, e - in mancanza di un accordo tra le parti - impegnarsi a mantenere il pieno allineamento regolamentare tra Irlanda e Irlanda del Nord con le disposizioni dell'UE relative al mercato interno e all'Unione doganale, al fine di evitare controlli alla frontiera tra le due Irlande (clausola di salvaguardia cd. "*backstop*").

La **seconda fase dei negoziati** è stata avviata nel febbraio 2018 e nel **marzo 2018**, nell'ambito della seconda fase dei negoziati, è stata raggiunta un'intesa parziale su un [progetto di accordo di recesso](#) del Regno Unito dall'UE.

Tra i punti previsti figurano: un **periodo transitorio (dal 30 marzo 2019 al 31 dicembre 2020)** in cui il Regno Unito conserverà pieno accesso al mercato unico; garanzie per i cittadini residenti e impegno del Regno Unito in materia di obblighi finanziari. Non vi è ancora una soluzione in merito alla questione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord. Nel progetto di accordo si legge che la questione sarà regolata da un apposito Protocollo da inserire. Tale protocollo contiene la clausola di "*backstop*" sulla quale occorrerà trovare un'intesa al fine di renderla legalmente operativa finché non sia stata individuata altra soluzione.

Si ricorda che la proposta di mantenere la sola Irlanda del Nord in un'area comune allineata alle regole UE in un primo tempo era stata giudicata irricevibile dal Primo ministro britannico Theresa May in quanto lesiva dell'integrità costituzionale del Paese.

Il **23 marzo 2018** il Consiglio europeo (articolo 50) ha adottato i propri [orientamenti](#) per quanto riguarda il quadro delle relazioni future.

Da essi emergono alcuni elementi, tra cui: la volontà di stabilire con il Regno Unito una cooperazione più stretta possibile; l'indivisibilità delle quattro libertà del mercato unico; la necessità di negoziare un accordo di libero scambio data la volontà del Regno Unito a non partecipare tanto al mercato unico quanto all'unione doganale. Gli orientamenti specificano inoltre i settori su cui il futuro partenariato dovrebbe intervenire.

Il **29 giugno scorso**, il [Consiglio europeo \(articolo 50\)](#), accogliendo con favore gli ulteriori progressi conseguiti su alcune parti del testo giuridico dell'accordo di recesso, ha rilevato tuttavia con preoccupazione **"che non si siano ancora registrati progressi sostanziali in merito all'accordo su una soluzione "di salvaguardia" (*backstop*) per l'Irlanda/Irlanda del Nord."**

Il Consiglio europeo, inoltre, nel ricordare gli impegni assunti dal Regno Unito al riguardo nel dicembre 2017 e nel marzo 2018, ha sottolineato come i negoziati potessero progredire "solo a condizione che tutti gli impegni assunti finora siano pienamente rispettati." Ha altresì rilevato come occorra "**accelerare i lavori volti a preparare una dichiarazione politica sul quadro delle relazioni future**", e ha sottolineato come, a tal fine, siano necessarie "**una maggiore chiarezza e proposte realistiche e percorribili da parte del Regno Unito in merito alla sua posizione**".

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

LA POSIZIONE DEL GOVERNO BRITANNICO: IL LIBRO BIANCO SULLE FUTURE RELAZIONI TRA IL REGNO UNITO E L'UNIONE EUROPEA

Il **12 luglio scorso**, il Governo britannico ha pubblicato il [Libro bianco](#) sulle relazioni future tra il Regno Unito e l'Unione europea². Il Libro bianco propone di regolare le future relazioni sulla base di un accordo di associazione con un'architettura simile al CETA, l'accordo economico e commerciale tra UE e Canada, o all'accordo di associazione con l'Ucraina.

Tra i punti salienti del Libro bianco:

- la creazione di un'**area di libero scambio per i prodotti agricoli e alimentari**, che **renderebbe** non necessari i controlli alla frontiera tra Irlanda e Irlanda del Nord, superando così il "*backstop*" nel senso di prevederne di fatto l'estensione a tutto il Regno Unito. Esclusi da tale area i settori del digitale e dei servizi per i quali la Gran Bretagna manterrebbe un'ampia libertà di regolamentazione;
- **l'abbandono dell'idea di un mutuo riconoscimento dei servizi finanziari** a favore di un **regime** perfezionato di equivalenza, basato sul "principio dell'autonomia di ciascuna parte sulle decisioni che riguardano l'accesso al proprio mercato";
- **l'armonizzazione dei sistemi doganali** mediante un trattato *ad hoc* sotto forma di *Facilitated Customs Arrangement* (FCA) in base al quale le controparti si impegneranno a **riscuotere** le tariffe europee per i beni destinati al mercato interno dell'Unione, e quelle britanniche per i beni destinati al mercato del Regno Unito;
- in tema di **libera circolazione delle persone**, la riserva di stabilire, fatte salve le garanzie per i cittadini UE che vivono nell'Unione e per quelli britannici che risiedono negli Stati membri, **nuove politiche migratorie, sospendendo di fatto una delle quattro libertà del mercato interno**;
- la **volontà** di addivenire ad un **partenariato rafforzato in tema di sicurezza**;
- **il riconoscimento della Corte di giustizia UE come autorità di ultima istanza per le controversie interpretative sul diritto UE**;
- l'ipotesi di istituire una commissione congiunta per risolvere le eventuali controversie sull'applicazione del cd. **Common Rule Book**, vale a dire l'insieme delle norme con le quali sono stati armonizzati vari settori strategici, dai prodotti chimici alle emissioni, dall'industria farmaceutica alla sicurezza alimentare.

Il Libro bianco è stato unanimemente interpretato dagli analisti e dagli addetti ai lavori come una "prova di forza" della Premier May in direzione di una Brexit "morbida". Lo scontro politico maturato intorno al Libro bianco - che coinvolge la leadership stessa del Partito conservatore-, ha portato, tra l'8 e il 9 luglio, alle dimissioni dei Ministri per l'uscita dall'UE e degli Affari esteri, David Davis e Boris Johnson, entrambi fautori di una "hard Brexit".

LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UE

Il [Consiglio affari generali del 20 luglio 2018](#) ha esaminato il Libro bianco del Governo britannico facendo propria la posizione espressa della Task Force della Commissione europea guidata da Michel Barnier. In sostanza, alcuni elementi del Libro bianco sono stati apprezzati, ad esempio la proposta di un accordo di libero scambio, il ruolo della Corte di giustizia, la convergenza su questioni legate alla sicurezza esterna ed interna.

² Per maggior dettagli sul Libro bianco si veda la [Nota n.9/UE](#) a cura del Senato.

Tuttavia **forti criticità** sono state sollevate sulla parte relativa al partenariato economico, con particolare riferimento alla previsione di un "**sistema doganale agevolato**" che rischierebbe di concedere al Regno Unito i benefici di un'unione doganale con l'UE senza assoggettarlo ai relativi obblighi, primo fra tutti una politica commerciale non autonoma. Accettare un sistema in cui il Regno Unito fungerebbe da "agente doganale" per l'Unione ma restando fuori dal sistema di supervisione ed esecuzione condiviso dagli Stati membri presenterebbe inevitabili e chiari rischi di frodi e danni agli interessi finanziari dell'UE. La proposta di un sistema doganale agevolato è stata inoltre presentata come un modo alternativo per risolvere il problema irlandese, rispetto al "*backstop*" proposto dall'Unione.

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

Riguardo alle **relazioni future** il Capo negoziatore Barnier si è impegnato a cercare punti di convergenza tra le posizioni dell'UE e del Regno Unito, con l'obiettivo di concordare una dichiarazione politica comune.

I ministri hanno ribadito che i lavori per prepararsi devono essere intensificati a tutti i livelli affinché l'UE a 27 sia pronta ad ogni possibile esito.

LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Ad una settimana dalla pubblicazione del Libro Bianco, visto il permanere di elementi di contrasto tra le parti e i forti contrasti politici sul lato britannico, il 19 luglio 2018 la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione "**Prepararsi al recesso del Regno Unito dall'Unione europea il 30 marzo 2019**" ([COM\(2018\)556](#)) nella quale fornisce un quadro utile ed esauriente degli scenari che potrebbero aprirsi tanto in caso di accordo, quanto in sua assenza.

Queste le due opzioni:

1) **In caso di accordo di recesso**, vigerà un **periodo transitorio tra il 30 marzo 2019** - data del recesso - **e il 31 dicembre 2020**, nel quale l'*acquis* dell'Unione continuerà in generale ad applicarsi nei confronti del Regno Unito e al suo interno, "e questo anche se il Regno Unito non parteciperà più alla gestione né al processo decisionale delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE." Le istituzioni dell'UE manterranno una funzione di supervisione e controllo sull'applicazione del diritto dell'UE nel Regno Unito, e l'UE negozierà con la controparte britannica un accordo sulle relazioni future che, idealmente, dovrebbe essere operativo (ossia convenuto, firmato e ratificato) al termine del periodo transitorio ed applicarsi a partire dal 1° gennaio 2021;

2) **In caso di recesso il 30 marzo 2019 senza accordo di recesso**, il Regno Unito sarà un paese terzo e il diritto dell'Unione cesserà di applicarsi nei suoi confronti e al suo interno; non vigerà alcun regime specifico per i cittadini dell'UE nel Regno Unito, e viceversa; alle frontiere del Regno Unito si applicheranno la normativa e le tariffe dell'UE, compresi i controlli e le verifiche del rispetto delle norme doganali, sanitarie e fitosanitarie, e la verifica di conformità alle norme dell'UE (con pesanti conseguenze sui trasporti tra Regno Unito e UE). In quanto paese terzo a tutti gli effetti, le relazioni tra Regno Unito e UE saranno disciplinate dal diritto pubblico internazionale generale, comprese le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, con una conseguente, considerevole regressione rispetto all'attuale livello di integrazione dei mercati.

Non viene invece fatto cenno alla possibilità - pure prevista dell'art. 50 del TUE, ma finora esclusa da ambo le parti -, che il Consiglio europeo, d'accordo con il governo del Regno Unito, decida di prorogare il termine di recesso.

LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il **14 marzo 2018** il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sul quadro delle relazioni future. In estrema sintesi, essa subordina l'approvazione del quadro da parte del Parlamento europeo al rispetto di alcuni principi, alla garanzia che la Brexit non intacchi i diritti dei cittadini che risiedono legalmente nel Regno Unito né quelli dei cittadini del Regno Unito che risiedono legalmente nell'UE a 27, e che durante il periodo transitorio ogni cittadino dell'UE che arriva nel Regno Unito goda dei medesimi diritti di coloro che sono arrivati prima dell'inizio del periodo stesso.

Il Vertice euro, convocato il **18 ottobre** contestualmente al Consiglio europeo, nel suo formato esteso ai 27 Stati membri, dovrebbe esaminare lo **stato di avanzamento dei negoziati sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM)** in vista del Vertice euro di dicembre.

Il **precedente vertice**, che risale allo scorso 29 giugno, accogliendo con favore i contributi nazionali, compreso quello presentato da Francia e Germania ([dichiarazione](#) di Mesenbergh), aveva convenuto in particolare quanto segue:

- l'accordo in sede di Consiglio 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).

Infine, aveva stabilito che il Vertice euro sarebbe tornato su dette questioni nel dicembre 2018.

Il Vertice euro è stato preparato e incardinato da una **riunione a 27 dell'Eurogruppo**, svoltasi il **1° ottobre 2018**, che ha discusso della **ristrutturazione del Meccanismo europeo di stabilità**, conformemente, appunto, al mandato del Vertice euro del 29 giugno scorso secondo cui l'Eurogruppo dovrebbe dare il suo accordo in merito alla **"lista di condizioni per l'ulteriore sviluppo del MES entro dicembre 2018"**.

La discussione si è concentrata su **due aspetti** della riforma:

- un riesame dello **strumentario del MES**, in particolare l'efficacia degli strumenti precauzionali e i relativi criteri di ammissibilità;
- il ruolo del MES nella **gestione e prevenzione delle crisi**.

I Ministri hanno convenuto di chiedere **ulteriori lavori tecnici**, in particolare sull'efficacia della **linea di credito condizionale precauzionale** e sui relativi **criteri di ammissibilità ex ante**. Inoltre, hanno convenuto di proseguire la discussione sullo sviluppo del ruolo del MES nella gestione e prevenzione delle crisi, concentrandosi sulla necessità di evitare possibili sovrapposizioni con i processi dell'UE esistenti e le competenze della Commissione europea in tale ambito.

LE PROPOSTE PER IL FUTURO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Il **6 dicembre 2017** la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di misure** sul futuro dell'**Unione economica e monetaria** che si propone in particolare di:

- **istituire il Ministro europeo dell'economia e delle finanze** ([COM\(2017\)823](#)) che, tra l'altro, dovrebbe fungere da Vicepresidente della Commissione e da Presidente dell'Eurogruppo;
- **istituire un Fondo monetario europeo** ([COM\(2018\)827](#)), che sarebbe basato sulla struttura ormai consolidata del Meccanismo europeo di stabilità (cd. Fondo "salva-Stati"), ma ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE (attualmente il Meccanismo europeo di stabilità è disciplinato da un apposito accordo intergovernativo). Il FME potrebbe costituire un meccanismo di *backstop* (garanzia) comune per il Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie;
- **incorporare il Trattato Fiscal Compact** nell'ordinamento giuridico dell'UE ([COM\(2018\)824](#));
- introdurre **nuovi strumenti di bilancio per la zona euro** ([COM\(2018\)391](#) per l'istituzione del **Programma di sostegno alle riforme strutturali** degli Stati membri e [COM\(2018\)387](#) relativo all'istituzione della **Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** in caso di shock asimmetrici).

Istituzione di un Fondo monetario europeo

L'integrazione del **MES** nell'ordinamento dell'Unione e la sua **trasformazione in Fondo Monetario europeo** è, come detto, oggetto di una proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea nel dicembre del 2017. Si tratta di una proposta di regolamento che, ai sensi dell'articolo 352 del TFUE, richiede un voto unanime degli Stati in Consiglio.

Sulla proposta la 5^a Commissione del Senato si è espressa il 24 gennaio 2018 e le Commissioni riunite V e XIV della Camera il 7 febbraio 2018 (vedi [Nota Senato su Atti dell'Unione europea n. 5](#) e [Bollettino Camera n. 104](#)).

Secondo la proposta di regolamento, il FME, tra l'altro, potrebbe costituire un **meccanismo di backstop** (garanzia) **comune** per il **Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie** e fungerebbe da prestatore di ultima istanza al fine di facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà. Nell'ambito dell'Unione bancaria, il meccanismo di *backstop* sarebbe **attivato** nel caso in cui, anche dopo aver imputato perdite agli azionisti e ai creditori delle banche, il **Fondo di risoluzione unico non disponga temporaneamente di risorse sufficienti per agevolare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà**. Gli Stati membri si sono accordati sulla creazione di un *backstop* per il Fondo di risoluzione unico nel 2013, ma il **meccanismo non è ancora operativo**.

La proposta include anche una modifica del processo decisionale. In particolare, prevederebbe il **voto a maggioranza qualificata** (85%), anziché all'unanimità, per le decisioni in materia di sostegno alla stabilità, esborsi e attivazione del sostegno, conferendo comunque un **potere di veto ai principali Paesi dell'Eurozona** (Germania, Francia e Italia).

In alcuni Paesi (in particolare in Germania) le decisioni degli organi direttivi del MES (ed anche del futuro Fondo) devono essere oggetto di una **preventiva autorizzazione del Parlamento nazionale**. In questo senso parrebbe dover essere interpretata la dichiarazione di Mesenberg laddove prevede la necessità di preservare gli "elementi chiave" della *governance* dell'attuale MES nel futuro Fondo Monetario europeo.

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

Si ricorda che il **25 settembre 2018**, presso le **Commissioni riunite XIV Camera** (Politiche dell'Unione europea) e **14a Senato** (Politiche dell'Unione europea) si è svolta l'**audizione del Ministro per gli Affari Europei**, Paolo Savona, sulle prospettive di riforma dell'Unione europea, nell'ambito della quale è stato presentato il **documento** intitolato "[Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa](#)" che il 12 settembre 2018 il Ministro ha comunicato di aver inoltrato a Bruxelles.

La **conclusione** del documento è che il **Governo italiano** assumerà tutte le iniziative utili per dare vita a un **Gruppo di lavoro ad alto livello**, composto dai rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione europea, che esamini la **rispondenza dell'architettura istituzionale europea vigente e della politica economica con gli obiettivi di crescita nella stabilità e di piena occupazione** esplicitamente previsti nei Trattati.

XVIII LEGISLATURA – DOSSIER EUROPEO, SENATO N. 18 – DOCUMENTAZIONE PER L'ASSEMBLEA CAMERA N. 4

15 OTTOBRE 2018

SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI (☎ 06 6706.2451 - ✉ studi1@senato.it - 🐦 @SR_Studi)

CAMERA DEI DEPUTATI - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA (☎ 06 6760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

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