

dossier

26 luglio 2019

Documentazione per le Commissioni
ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo di Ursula von der Leyen, Presidente eletta della Commissione europea

Bruxelles, 16 luglio 2019



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

ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Discorso di apertura della seduta plenaria del
Parlamento europeo di Ursula von der Leyen,
Presidente eletta della Commissione europea
Bruxelles, 16 luglio 2019

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 59

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 22



Servizio Studi

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

Dossier europei n. 59



Ufficio rapporti con l'Unione europea

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

Dossier n. 22

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

SCHEDE DI LETTURA	1
PER UN'UNIONE EUROPEA CHE MIRA PIÙ IN ALTO	3
Green Deal per l'Europa	3
Processo di transizione	4
Piano di investimenti	5
Preservare l'ambiente naturale dell'Europa.....	5
Sostegno alle piccole imprese	6
Approfondimento dell'Unione economica e monetaria.....	7
Equità fiscale	8
SFRUTTARE IL PIENO POTENZIALE DELL'EUROPA	9
Pilastro europeo dei diritti sociali.....	9
Salario minimo europeo.....	10
Regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione	10
Giovani	11
Garanzia per l'infanzia	11
Uguaglianza di genere all'interno del futuro Collegio dei commissari	12
Combattere la violenza contro le donne	12
DIFENDERE I VALORI EUROPEI	13
Stato di diritto	13
Migrazione.....	14
UNA UE LEADER RESPONSABILE SULLA SCENA MONDIALE	17
UN NUOVO SLANCIO PER LA DEMOCRAZIA EUROPEA	21

Schede di lettura

PER UN'UNIONE EUROPEA CHE MIRA PIÙ IN ALTO

La Presidente eletta von der Leyden ha sottolineato come la sfida più pressante che l'Unione dovrà affrontare nel nuovo decennio è la salute del pianeta. L'obiettivo da perseguire è quello di un'Europa che diventi il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050. Per realizzarlo sono necessari:

- *un approccio in due fasi per **ridurre le emissioni di CO₂ del 50%**, se **non del 55%**, **entro il 2030**, guidando al contempo negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021;*
- *la presentazione di un "**Green Deal**" per l'Europa entro i primi 100 giorni di mandato: una vera e propria "legge europea" sul clima, che tradurrà l'obiettivo del 2050 in disposizioni giuridicamente vincolanti;*
- *un rafforzamento degli investimenti nel settore ambientale, da realizzarsi attraverso il lancio di un **piano di investimenti per un'Europa sostenibile** e la trasformazione di una parte della BEI in una banca climatica europea;*
- *una **revisione del sistema di scambio di quote di emissioni**, che preveda, tra l'altro, il pieno coinvolgimento del settore dei trasporti marittimi;*
- *l'introduzione di un'**imposta sul carbonio alle frontiere**, al fine di evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e garantire che le imprese europee possano competere in condizioni di parità;*
- *la garanzia di una transizione verso un'economia a impatto climatico zero equa per tutti, tramite la creazione di un **Fondo di transizione** aggiuntivo rispetto ai fondi di coesione.*

Green Deal per l'Europa

Come evidenziato più dettagliatamente nel documento "Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa", che enuncia gli obiettivi politici per la prossima Commissione europea, Il "Green Deal", onde rendere non solo giuridicamente vincolante, ma anche concretamente raggiungibile l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, dovrebbe segnare un ulteriore passo in avanti rispetto agli obiettivi intermedi attuali dell'Unione, che prevedono **una riduzione delle emissioni pari al 40% entro il 2030**. La nuova Commissione dovrebbe quindi presentare, al più

tardi entro il 2021, un piano completo che miri ad aumentare l'obiettivo dell'UE per il 2030 avvicinandolo al 55%.

A tal fine, la nuova Commissione europea intende presentare proposte volte **a estendere il sistema di scambio di quote di emissione al settore marittimo, e a ridurre gradualmente le quote gratuite assegnate alle compagnie aeree**. Ulteriori proposte dovrebbero portare all'inclusione nel sistema anche del traffico e dell'edilizia, onde realizzare una piena convergenza dei sistemi al più tardi nel 2030.

Per quanto concerne l'**imposta sul carbonio alle frontiere**, essa verrà introdotta "nel pieno rispetto delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio" e partendo da un certo numero di settori selezionati. Contestualmente, la nuova Commissione dovrebbe anche procedere a un **riesame della direttiva 2003/96 sulla tassazione dei prodotti energetici**, tenendo conto, tra l'altro, degli esiti della consultazione tenutasi tra i mesi di marzo e giugno del 2018.

L'azione dell'Unione, per fare la differenza, dovrà essere accompagnata da analogo impegno a livello globale. L'UE dovrebbe pertanto assumere la guida dei negoziati internazionali con l'obiettivo di **aumentare il livello di ambizione degli altri grandi emettitori entro il 2021**.

Processo di transizione

Negli Orientamenti 2019-2024 viene messa in risalto la necessità di un processo di transizione equa e controllata verso un'economia a impatto zero, che passi prima di tutto dall'adozione di **una nuova strategia industriale ("piano per un'economia pronta al futuro")** che porti l'Europa a essere leader mondiale nell'economia circolare e nelle tecnologie pulite, anche attraverso la decarbonizzazione dei settori industriali ad alta intensità energetica.

Pur riconoscendo l'importanza dei **fondi di coesione**, che svolgono un ruolo determinante nel sostenere le regioni e le zone rurali, la nuova Commissione si impegna a integrarli tramite un nuovo **Fondo per una transizione equa, del quale potranno beneficiare le popolazioni e le regioni più esposte alla transizione stessa** in quanto partono da basi meno avanzate. Il Fondo, in altre parole, dovrebbe garantire quelle compensazioni che, da ultimo in occasione del Consiglio europeo di giugno 2019, i Paesi di Visegrad hanno dichiarato indispensabili onde sottoscrivere impegni più vincolanti e accelerati in tema di riduzione delle emissioni.

Piano di investimenti

Onde cogliere appieno le opportunità offerte dalla transizione ecologica, la nuova Commissione intende spendere "cifre record nell'innovazione e nella ricerca di avanguardia", sfruttando al massimo la flessibilità all'interno del prossimo bilancio pluriennale dell'Unione per concentrarsi sui settori che racchiudono un potenziale maggiore.

Ai finanziamenti pubblici, necessari ma non sufficienti, dovrà accompagnarsi un'azione di stimolo per gli investimenti privati, "ponendo la finanza verde e sostenibile al centro della catena d'investimento e del sistema finanziario" attraverso la presentazione di una **strategia per la finanza verde e di un piano di investimenti per un'Europa sostenibile**, e la trasformazione di una parte della Banca europea per gli investimenti (BEI) in un'autentica **Banca climatica europea**. Va ricordato, a quest'ultimo proposito, che la BEI è già il principale fornitore multilaterale di finanziamenti per il clima a livello mondiale. Se allo stadio attuale il 25% circa dei suoi finanziamenti totali viene assegnato a investimenti per il clima, la Commissione si ripropone di raddoppiare tale percentuale.

Nel complesso, a giudizio della Presidente eletta, "il piano di investimenti per un'Europa sostenibile permetterà **investimenti per mille miliardi di euro nel prossimo decennio**", disseminati su tutto il territorio della UE.

Preservare l'ambiente naturale dell'Europa

Sottolineato come i cambiamenti climatici, la biodiversità, la sicurezza alimentare, la deforestazione e il degrado del suolo siano fenomeni strettamente legati uno all'altro, la nuova Commissione intende promuovere un modo diverso di produrre, consumare e commerciare.

Andranno in primo luogo fissate nuove norme per proteggere la biodiversità, che si applichino a tutti i settori, dal commercio all'industria, all'agricoltura e alla politica economica. Pertanto, nel quadro del Green Deal, verrà presentata una **strategia per la biodiversità per il 2030**, che subentri alla precedente [strategia](#), risalente al dicembre 2011. Inoltre, la Presidente eletta ha annunciato il proprio impegno affinché, in occasione della Conferenza delle parti sulla diversità biologica del 2020, l'Europa si erga a leader mondiale, come già accaduto nel 2015 per la Conferenza di Parigi sul clima.

Tra gli altri ambiti nei quali la nuova Commissione dovrebbe intervenire, particolare risalto assumono la sicurezza alimentare, tramite una nuova **"Strategia dai campi alla tavola" per gli alimenti sostenibili**, che coinvolga l'intera catena del valore; la tutela e l'investimento nel futuro delle zone rurali, nelle quali a tutt'oggi vive il 50% degli europei; la protezione della salute dei cittadini dal degrado ambientale e dall'inquinamento attraverso una **strategia trasversale che abbraccerà la qualità dell'aria e dell'acqua**, le sostanze chimiche pericolose, le emissioni industriali, i pesticidi e gli interferenti endocrini.

Per la realizzazione di obiettivi di tale portata, ha sottolineato la Presidente eletta von der Leyden, è necessaria un'economia resa più forte, tramite:

- *un rafforzamento delle piccole e medie imprese in quanto colonne portanti delle economie UE, portando a pieno compimento l'Unione dei mercati di capitali;*
- *interventi e azioni che consentano di avvalersi di tutta la flessibilità consentita dalle regole del **Patto di stabilità e crescita (PSC)**, per gli investimenti e le riforme necessari al rafforzamento delle economie;*
- *un riorientamento complessivo del **Semestre europeo** per far sì che le economie UE mantengano la rotta verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile, conciliando dunque il mercato con la dimensione sociale;*
- *l'impegno per un'imposizione fiscale equa, sia che si tratti dell'industria dei settori tradizionali che di imprese digitali.*

Sostegno alle piccole imprese

Le PMI rappresentano il 99% di tutte le imprese nell'UE e l'85% dei nuovi posti di lavoro creati negli ultimi cinque anni. Mancano spesso tuttavia al loro interno innovatori giovani e dinamici in grado di sviluppare tecnologie di punta "come hanno fatto, solo dieci anni fa, i giganti tecnologici della generazione attuale".

Per facilitare la saldatura tra piccola impresa e innovazione, la nuova Commissione intende presentare una **strategia specifica per le PMI** così che possano prosperare attraverso la riduzione degli oneri burocratici e il miglioramento dell'accesso al mercato.

Perché ciò accada è necessario procedere rapidamente al completamento dell'**Unione dei mercati dei capitali** (previsto in origine entro il 2019), nel rispetto dei suoi principali obiettivi, che consistono:

- nel fornire nuove fonti di finanziamento alle imprese, soprattutto le piccole e medie imprese;
- nel ridurre il costo della raccolta di capitali;
- nell'aumentare le opzioni per i risparmiatori in tutta l'UE;
- nell'agevolare gli investimenti transfrontalieri e attrarre maggiori investimenti stranieri nell'UE;
- nel sostenere progetti a lungo termine;
- nel rendere il sistema finanziario dell'UE più stabile, resiliente e competitivo.

La nuova Commissione intende altresì istituire un **fondo pubblico-privato specializzato nelle offerte pubbliche iniziali delle PMI**, con un investimento iniziale dell'UE cui potrebbero affiancarsi investimenti privati.

Approfondimento dell'Unione economica e monetaria

Tra le misure volte all'approfondimento dell'UEM, annunciate negli Orientamenti 2019-2024 e solo in parte riprese nel discorso della Presidente eletta al Parlamento europeo, particolare rilievo assumono:

- l'impegno per la creazione di uno **strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** (già oggetto di una proposta legislativa inclusa all'interno del "pacchetto" sul nuovo Quadro finanziario pluriennale), che sostenga le riforme e gli investimenti propizi alla crescita negli Stati membri, e per un aumento del sostegno ai Paesi che non fanno parte della zona euro ma che si preparano ad aderirvi;
- il pieno sfruttamento della **flessibilità consentita, a regole invariate, dal Patto di stabilità e crescita**, così da adottare nella zona euro un orientamento di bilancio più favorevole alla crescita, preservando al contempo la responsabilità di bilancio;
- la volontà di procedere a un rapido **completamento dell'Unione bancaria**, che deve necessariamente comprendere un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, l'implementazione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi e l'adozione di misure volte a creare un quadro solido sulla risoluzione bancaria e sull'insolvenza;
- un rafforzamento ulteriore del **ruolo internazionale dell'euro**, compresa la sua rappresentanza esterna;

- **l'adattamento del Semestre europeo** per farne uno strumento che integri gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, con particolare riguardo alla piena conciliazione tra economia di mercato e dimensione sociale;
- il rafforzamento del **ruolo del Parlamento europeo all'interno della governance economica** dell'UE.

Equità fiscale

Tenuto conto che "uno dei principi fondamentali della nostra economia sociale di mercato è che ciascuno paghi quello che gli spetta", la nuova Commissione intende procedere urgentemente a una **riforma dei regimi europei e internazionali di imposta sulle società**, che assicuri la piena equità fiscale sia per le imprese tradizionali che per quelle digitali.

La Presidente eletta intende pertanto:

- **rendere prioritaria la tassazione delle grandi imprese tecnologiche**. In tale ambito, nel caso in cui le discussioni per trovare una soluzione internazionale, attualmente in corso presso l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), non dovessero concludersi positivamente entro la fine del 2020, "l'UE dovrà agire da sola";
- appoggiare con forza il progetto del Parlamento europeo per una **base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società**, che metterebbe a disposizione delle imprese un codice unico per calcolare la base imponibile ai fini dell'imposta sulle società nell'UE;
- intensificare la **lotta contro la frode fiscale** e rafforzare l'azione contro i regimi fiscali dannosi nei paesi terzi.

SFRUTTARE IL PIENO POTENZIALE DELL'EUROPA

*La Presidente eletta della Commissione europea ha evidenziato l'importanza di realizzare un'Unione più giusta ed egualitaria, anche attraverso un piano d'azione per la completa attuazione del **Pilastro europeo dei diritti sociali**. In particolare, ha sostenuto che intende impegnarsi per:*

- l'elaborazione di un **quadro generale europeo per un salario minimo**;*
- la creazione di un **regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione**;*
- più uguaglianza ed equità per i **giovani**, in particolare mediante il **contrasto alla disoccupazione giovanile**, il potenziamento di **Garanzia per i giovani** e un bilancio triplicato per il programma **Erasmus+ 2021-2027**;*
- l'istituzione una **Garanzia per l'infanzia**;*
- la piena **uguaglianza di genere** all'interno del futuro **Collegio dei Commissari**;*
- **combattere la violenza contro le donne**, anche attraverso l'adesione dell'UE alla **Convenzione di Istanbul** e l'aggiunta della violenza contro le donne nell'**elenco dei reati dell'UE** definiti nel trattato.*

Pilastro europeo dei diritti sociali

Allo scopo di delineare una **strategia** volta a **rispondere** più efficacemente ai **limiti** e alle **criticità** del **quadro socio-economico** dell'UE, il 17 novembre 2017 le Istituzioni europee hanno firmato e proclamato il **Pilastro europeo dei diritti sociali** che ha l'obiettivo di **sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti** e servire da **bussola** per un **nuovo processo di convergenza** verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa.

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**.

Attuare i principi e i diritti del Pilastro è una **responsabilità comune** delle **istituzioni** dell'UE, degli **Stati membri** e delle **parti sociali**. Il Pilastro stabilisce un **quadro orientativo di riferimento** per l'azione futura degli **Stati membri** partecipanti ai quali ne è **demandata in via prioritaria l'attuazione**.

Per approfondimenti, si veda il [tema](#) sul Pilastro sociale.

Salario minimo europeo

La Presidente eletta von der Leyen intende proporre uno **strumento giuridico** per **garantire** nell'Unione un **salario minimo** equo per tutti i lavoratori; i salari minimi dovrebbero essere fissati nel **rispetto delle tradizioni nazionali**, per mezzo di contratti collettivi o di disposizioni giuridiche.

L'**articolo 153**, paragrafo 5, del **TFUE** **esclude** una **competenza** dell'Unione in materia di retribuzioni, ma il **Pilastro** europeo dei diritti sociali stabilisce gli impegni dell'UE in materia di retribuzione: il diritto dei lavoratori a salari equi che garantiscano un tenore di vita decoroso; la **garanzia di un salario minimo adeguato**; la prevenzione della povertà lavorativa.

Secondo l'ultimo [rapporto](#) di Eurofound (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro), **22 dei 28** Stati membri dell'UE (con l'eccezione di Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia) prevedono un **salario minimo nazionale**.

Regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione

Nell'ambito delle discussioni concernenti la riforma dell'Unione economica e monetaria, si discute già da qualche tempo della possibilità di introdurre **un'assicurazione europea contro la disoccupazione**, misura che sarebbe volta a tutelare i cittadini e a ridurre la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di *shock* esterni e in merito alla quale il Governo italiano ha espresso il suo favore.

Nella recente [comunicazione](#) "Approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: un bilancio a quattro anni dalla relazione dei cinque presidenti" del **12 giugno 2019**, la Commissione europea, dopo aver ricordato che il 31 maggio 2018 ha presentato una [proposta di regolamento](#) relativo all'istituzione della **funzione europea di stabilizzazione degli investimenti**, con l'intento di erogare fino a 30 miliardi di euro in prestiti *back-to-back* per stabilizzare i livelli di investimento pubblico in caso di gravi *shock* economici, afferma che potrebbe, inoltre, essere preso in considerazione un **regime comune di riassicurazione contro la disoccupazione**.

Giovani

Il sistema [Garanzia per i giovani](#), istituito nel 2013, mira a garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano **un'offerta qualitativamente valida di lavoro**, proseguimento degli **studi**, **apprendistato** o **tirocinio entro quattro mesi** dalla perdita del posto di lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

Secondo quanto affermato dalla Presidente eletta von der Leyen, la Garanzia per i giovani potrebbe essere trasformata in uno **strumento permanente di lotta alla disoccupazione giovanile**.

Secondo gli ultimi dati del *Social Scoreboard* della Commissione europea, nel **2018**, si è registrato, **a livello UE**, un **tasso di disoccupazione giovanile** pari al **15,2%**, mentre nello stesso anno ha raggiunto il **32,2%** in **Italia**, il **34,3%** in **Spagna** e il **39,9%** in **Grecia**.

Per quanto concerne il programma Erasmus per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, la Commissione europea ha proposto che il nuovo programma **Erasmus+ 2021-2027** abbia una **dotazione finanziaria doppia** rispetto al periodo 2014-2020 (30 miliardi di euro a prezzi correnti, contro i 14,7 miliardi di euro della programmazione attuale).

Garanzia per l'infanzia

Secondo quanto affermato dalla Presidente eletta von der Leyen, la **Garanzia per l'infanzia** avrebbe come obiettivo quello di far sì che ogni bambino in Europa a rischio di povertà o di esclusione sociale abbia **accesso ai diritti più elementari**, quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione.

Il **Pilastro** sociale, tra l'altro, afferma che: «i bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità»; «i minori hanno il diritto di essere protetti dalla povertà»; «i bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità».

Si segnala, inoltre, la recente approvazione della [direttiva](#) (UE) **n. 2019/1158, del 20 giugno 2019, sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare**, che intende promuovere una migliore ripartizione delle responsabilità tra uomini e donne, nel tentativo anche di contribuire ad aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e a lottare contro la povertà infantile.

Uguaglianza di genere all'interno del futuro Collegio dei commissari

La Presidente eletta von der Leyen ha affermato che il futuro Collegio dei Commissari sarà composto in **misura uguale di donne e di uomini** e che se gli Stati membri non proporranno un numero sufficiente di Commissarie, non esiterà a chiedere che siano proposti nuovi nominativi.

Secondo quanto ricordato dalla Presidente eletta von der Leyen, dal 1958 a oggi, su 183 commissari nominati, le donne sono state solo 35, cioè meno del 20%.

Combattere la violenza contro le donne

Come ricordato dalla Presidente eletta von der Leyen, in ambito UE una donna su cinque ha subito violenza fisica o sessuale e il 55% delle donne ha subito molestie sessuali.

La [Convenzione di Istanbul](#) sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica è il primo strumento in Europa a fissare norme giuridicamente vincolanti per **prevenire la violenza basata sul genere, proteggere le vittime** di violenza e **punire gli autori** dei reati.

Per l'adesione formale dell'UE alla Convenzione è necessaria l'adozione di una **decisione del Consiglio**, previa approvazione del Parlamento europeo.

La Presidente eletta von der Leyen ha affermato che, in attesa dell'adesione, potrebbe proporre di **aggiungere la violenza contro le donne all'elenco dei reati definiti nel Trattato**.

DIFENDERE I VALORI EUROPEI

Stato di diritto

*La Presidente eletta della Commissione europea ha qualificato lo **Stato di diritto** come lo strumento migliore per difendere le libertà ottenute dagli europei e proteggere i più vulnerabili dell'UE, sottolineando l'impossibilità di accettare compromessi circa il rispetto di tale principio. In tale ambito ha pertanto annunciato l'impegno a fare in modo che siano utilizzati tutti gli **strumenti esistenti** previsti a livello europeo per la protezione dello Stato di diritto, dichiarandosi altresì a favore di un **nuovo meccanismo** (in **aggiunta** a quelli già in vigore) che ne garantisca la tutela.*

Lo Stato di diritto è inserito, all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), tra i valori fondanti dell'Unione. Esso garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano sempre entro i **limiti fissati dalla legge**, conformemente ai valori della democrazia e ai diritti fondamentali, e sotto il controllo di un **giudice indipendente e imparziale**. Tale concetto include, tra l'altro, i seguenti principi: **legalità**, **certezza** del diritto, divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo, **tutela giurisdizionale effettiva** da parte di organi indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda il rispetto dei **diritti fondamentali**; **separazione dei poteri**.

Il più significativo strumento a livello UE di tutela di tali principi (riconosciuti e sviluppati dalla Corte di giustizia dell'UE e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo) è costituito dalla **procedura** di cui all'**articolo 7** del **TUE**, in base alla quale lo Stato membro che abbia violato lo Stato di diritto (o altro valore fondante l'UE ai sensi dell'articolo 2 TUE) può essere **sanzionato** con la **sospensione** dei suoi **diritti** derivanti dall'applicazione dei Trattati, compreso il **diritto di voto** in seno al **Consiglio**. Sono attualmente oggetto di procedura ex articolo 7 TUE per violazione dello Stato di diritto la **Polonia** e l'**Ungheria**.

Si ricorda che, con la [comunicazione](#) del **17 luglio 2019** relativa al rafforzamento dello Stato di diritto nell'UE, la Commissione europea ha avviato una serie di iniziative per la tutela di tale principio, tra le quali, in particolare, l'istituzione di un **ciclo di esame dello Stato di diritto**, comprendente una **relazione annuale** con **informazioni** su **tutti gli Stati membri** dell'UE, che prevede altresì l'impegno degli Stati membri a dialogare e scambiare informazioni. Secondo la Commissione europea, alla relazione annuale dovrebbe far seguito un apposito *follow-up* con la partecipazione del Parlamento e del Consiglio.

Migrazione

*Le priorità indicate dalla Presidente eletta della Commissione europea riguardano la **riduzione della migrazione irregolare**, il **contrasto al traffico di esseri umani**, la salvaguardia del **diritto d'asilo** e il miglioramento delle **condizioni dei rifugiati**, ad esempio, istituendo **corridoi umanitari** in stretta collaborazione con l'UNHCR.*

*Anche in relazione all'obiettivo di ripristinare uno spazio Schengen di libera circolazione pienamente funzionante, è stata preannunciata la proposta di un **nuovo patto su migrazione e asilo**, che comprenda la riapertura delle discussioni sulla **riforma del sistema di Dublino**.*

*La Presidente eletta ha sottolineato, in proposito, anche la centralità del processo di rafforzamento dell'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)**, proponendo che la costituzione del **corpo di 10.000 guardie di frontiera** avvenga non nel 2027, come previsto dalla proposta di regolamento in materia attualmente in discussione in sede di Consiglio dell'UE, ma **anticipatamente e comunque almeno entro il 2024**.*

*La Presidente eletta ha, inoltre, ritenuto necessario l'aggiornamento del **sistema europeo comune di asilo**, considerato che l'obiettivo di frontiere esterne stabili può essere raggiunto solo se gli Stati membri che subiscono la maggiore pressione a causa della loro posizione geografica ricevono tutto l'aiuto necessario; in tale contesto ha, altresì, sottolineato il bisogno di solidarietà e di aiuto reciproco da parte di tutti, nonché la necessità di trovare un nuovo modo per **condividere gli oneri**.*

*La Presidente eletta ha, infine, richiamato la necessità di offrire ai **Paesi di origine** e di transito una **cooperazione equa**, nell'interesse di entrambe le parti, indicando come la **diplomazia**, lo **sviluppo economico**, gli **investimenti**, la **stabilità** e la **sicurezza** quali dimensioni necessarie affinché le persone abbiano delle prospettive.*

A oltre **tre anni** dall'avvio legislativo del pacchetto di **riforma del sistema europeo comune di asilo**, le singole proposte normative che lo compongono registrano differenti stadi di avanzamento nel rispettivo iter di approvazione; in particolare, permangono difficoltà in sede di Consiglio relativamente alla proposta di regolamento istitutiva di una **procedura unica di asilo**, e in particolare per la **revisione del regolamento di Dublino** (nonostante il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 abbia sostenuto la necessità di trovare il **consenso** su tale riforma), che regola la

competenza degli Stati membri in materia di gestione delle domande di asilo, atteso che gli Stati membri non sono riusciti ad individuare un soddisfacente punto di equilibrio tra i principi di **responsabilità** e di **solidarietà**.

Il dibattito sulle politiche della migrazione dell'UE si è inoltre focalizzato sulla possibilità di definire disposizioni temporanee per un **approccio coordinato per gli sbarchi**.

La questione risulterebbe, da ultimo, ripresa anche nell'ambito del **Consiglio dell'UE affari esteri del 15 luglio 2019**, con particolare riguardo all'esigenza di superare un **approccio caso per caso** a favore di un meccanismo maggiormente **strutturato** e **prevedibile**, e nella successiva **riunione informale dei Ministri dell'interno**, svoltasi a Helsinki il **18 luglio 2019**, nell'ambito della quale tuttavia non è stato possibile raggiungere un accordo.

Il tema è stato altresì affrontato nella **riunione informale sulle migrazioni nel Mediterraneo**, svoltasi a Parigi il **22 luglio 2019**, cui hanno partecipato rappresentanti dei Governi di alcuni Stati membri dell'UE, e in esito alla quale sono state adottate dalla Presidenza francese delle [conclusioni](#) riassuntive del dibattito, dalle quali risulta, tra l'altro, che i partecipanti hanno convenuto che le **operazioni marittime** e di **sbarco dovrebbero** essere condotte conformemente al **diritto internazionale** e alle **norme nazionali ed europee**, ribadendo la necessità che tutte le navi che operano nel Mediterraneo rispettino le leggi applicabili e le istruzioni delle autorità competenti interessate. Molti partecipanti si sono altresì impegnati a contribuire **all'accoglienza delle persone sbarcate** e ad assicurare la **rapida ricollocazione dei richiedenti asilo soccorsi**.

UNA UE LEADER RESPONSABILE SULLA SCENA MONDIALE

Per quanto riguarda il ruolo dell'UE sulla scena mondiale, la Presidente eletta von der Leyen ha indicato le seguenti priorità:

- *l'Europa deve parlare con voce più forte e più unita sulla scena mondiale ed agire rapidamente. A tal fine occorre **adottare decisioni di politica estera a maggioranza qualificata**;*
- *pur restando la NATO la pietra angolare della difesa collettiva europea occorre **perseguire gli sforzi per realizzare una Unione europea della sicurezza e della difesa come parte integrante della sicurezza globale**.*
- *per quanto riguarda la Brexit, è prioritario **tutelare i diritti dei cittadini e mantenere la pace e la stabilità in Irlanda**, dichiarandosi pronta ad appoggiare **un'ulteriore proroga della data di recesso**, se fosse necessario più tempo per un **valido motivo**.*

Si ricorda che la **Commissione europea** ha presentato il **12 settembre 2018** la comunicazione, [COM\(2018\)647](#), “Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE” nella quale ha **proposto** che il **Consiglio europeo decida**, utilizzando le disposizioni previste dai Trattati vigenti e in particolare la cosiddetta “**clausola passarella**” di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), **il passaggio dall'unanimità alla votazione a maggioranza qualificata** nelle decisioni del Consiglio dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza comune dell'UE in alcuni specifici casi, in materia di **diritti umani, sanzioni e missioni civili**.

La “clausola passerella” di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del TUE consente al Consiglio europeo, all'unanimità, di autorizzare il Consiglio dell'UE a deliberare a maggioranza qualificata in casi ulteriori rispetto a quelli già previsti dall'articolo 31, paragrafo 2, del TUE (v. *infra*), ad eccezione delle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.

In materia di **difesa europea** si ricorda che, nella [Dichiarazione di Roma](#), adottata dai Capi di Stato e di Governo il 25 marzo 2017 in occasione del 60° anniversario dei Trattati, si afferma l'impegno dell'UE ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla creazione di **un'industria della difesa più competitiva e integrata**, rafforzando la sicurezza e la difesa comuni, anche in cooperazione e in modo complementare con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico. 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 **recenti iniziative delle Istituzioni dell'UE** volte a promuovere una più forte integrazione degli Stati membri dell'UE nel **settore della difesa** si segnalano in particolare quelle volte alla istituzione del **Fondo europeo per la difesa**, destinato a finanziare progetti cooperativi nell'ambito del prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, con un bilancio di 13 miliardi di euro; l'avvio nel dicembre 2017 della **cooperazione strutturata permanente (PESCO)** in materia di difesa, alla quale partecipano tutti gli Stati membri UE tranne Gran Bretagna, Danimarca e Malta; la **procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)** da parte degli Stati membri, volta a promuovere lo sviluppo delle capacità ovviando alle carenze, e garantire la coerenza dei piani di spesa nazionali; il **piano d'azione sulla mobilità militare**, presentato dalla Commissione europea nel marzo 2018, e volto ad individuare i requisiti militari, gli eventuali potenziamenti delle infrastrutture di trasporto e le opzioni di semplificazione delle formalità doganali ed allineamento della normativa sul trasporto di merci pericolose atti a garantire la mobilità militare.

Per quanto riguarda la **Brexit**, secondo quanto deciso dal **Consiglio europeo straordinario del 10 aprile 2019**, il **Regno Unito** dovrebbe completare il processo di **recesso dall'UE il 31 ottobre 2019**, sulla base dell'Accordo di recesso e della Dichiarazione sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito negoziati dalle parti e degli ulteriori atti a loro integrazione approvati dall'UE.

L'**Accordo di recesso** contiene norme volte a garantire una uscita ordinata del Regno Unito dall'UE, ed è un accordo che richiede per la sua entrata in vigore **esclusivamente l'approvazione da parte dell'UE¹ e del Regno Unito**. La **Dichiarazione sul quadro delle future relazioni** è volta ad **impegnare le parti nell'ambito dei negoziati di un futuro accordo** sulle relazioni tra UE e Regno Unito, che potranno essere **avviati solo dopo che il Regno Unito sarà diventato un Paese terzo** e per la cui entrata in vigore, trattandosi di un **accordo di natura**

¹ L'art. 50 del TUE prevede che l'Accordo sia concluso a nome dell'Unione dal Consiglio dell'UE, che delibera a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo.

mista, che riguarda non solo competenze dell'UE, ma anche degli Stati membri dell'UE, sarà necessaria la **ratifica di ciascuno Stato membro**, secondo le rispettive norme costituzionali.

Al momento l'UE - come ribadito all'ultimo Consiglio europeo del 21 giugno 2019 - **considera l'Accordo di recesso non ulteriormente negoziabile**, mentre è **aperta a ridiscutere la Dichiarazione sul quadro delle future relazione**, qualora le posizioni del Regno Unito dovessero mutare. Dopo la sua nomina a Primo Ministro del Regno Unito il 24 luglio 2019, Boris Johnson ha invece ribadito l'intenzione del nuovo Governo Britannico di rinegoziare l'Accordo.

Si ricorda che la *House of Commons* ha, fino ad ora, **respinto tre volte l'Accordo di recesso**.

Il **Consiglio europeo**, avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 50 del TUE ha **già concesso**, su richiesta del Regno Unito, **due proroghe del termine di due anni** previsto dal sopracitato articolo che sarebbe dovuto scadere il 29 marzo 2019.

Si ricorda che l'**articolo 50 del TUE** non prevede limiti alla durata o al numero delle proroghe concedibili, ma stabilisce che, trascorso il periodo di due anni dalla notifica del recesso e quindi **trascorso il periodo della proroga senza che un accordo di recesso sia entrato in vigore e in mancanza di un'ulteriore proroga, i Trattati cessino di essere applicati allo Stato recedente** (scenario cd. *no deal*).

Al momento, in seguito alla **non approvazione dell'Accordo di recesso da parte del Regno Unito**, alla concessione di una **estensione del termine ex art. 50 del TUE**, alle **dimissioni del Primo Ministro Theresa May ed all'insediamento del nuovo Primo Ministro, Boris Johnson**, si prospettano le seguenti possibilità (alcune delle quali tra loro compatibili):

- **uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo entro il 31 ottobre 2019** nel caso in cui il Regno Unito non abbia ratificato entro tale data l'Accordo di recesso. Tale ipotesi si realizzerebbe di *default* nel caso in cui il Regno Unito non richieda una ulteriore proroga e/o il Consiglio europeo non la conceda;
- **approvazione dell'Accordo di recesso nella sua formulazione attuale** o previa sua **rinegoziazione** (come evocato da Boris Johnson, possibilità al momento tuttavia esclusa da parte dell'UE) o

previa **rinegoziazione della dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito;**

- **eventuale ulteriore proroga del termine** previsto dall'art. 50 del TUE, oltre il termine del 31 ottobre 2019 fissato dal Consiglio europeo del 10 aprile, a seguito di un'eventuale ulteriore richiesta del Regno Unito;
- convocazione di **nuove elezioni politiche** nel Regno Unito. Si ricorda che il Primo Ministro può proporre lo svolgimento di elezioni anticipate, anche a prescindere dall'approvazione della mozione di sfiducia, ma, in tal caso, è richiesta l'approvazione da parte di due terzi del Parlamento;
- convocazione di un **secondo referendum**, prima della ratifica dell'Accordo di recesso da parte del Parlamento;
- **revoca unilaterale da parte del Regno Unito della decisione di recedere dall'UE**. La Corte di giustizia dell'UE, nell'ambito del procedimento C-621/18, ha emesso il 10 dicembre 2018 una [sentenza](#) con la quale ha stabilito che il Regno Unito può decidere, unilateralmente, di revocare la sua decisione di recedere dall'Unione europea, prima dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso o prima della scadenza dei due anni prevista dall'art. 50 del Trattato sull'Unione europea o di una sua eventuale proroga. Tale revoca deve essere decisa sulla base di un processo democratico e in accordo con le norme costituzionali nazionali.

UN NUOVO SLANCIO PER LA DEMOCRAZIA EUROPEA

In merito a restituire slancio per la democrazia europea, la Presidente eletta von der Leyen ha indicato le seguenti priorità:

- *promuovere un ruolo attivo e determinante dei cittadini europei nella costruzione del futuro dell'Unione, anche attraverso la possibilità di essere ascoltati nell'ambito di una **conferenza sul futuro dell'Europa**, da avviare nel 2020 per una durata di due anni;*
- *promuovere, in cooperazione con il Parlamento europeo, un miglioramento del **sistema degli Spitzenkandidaten**, che deve essere reso più visibile agli elettori, affrontando la questione delle liste transnazionali per le elezioni europee quale strumento complementare della democrazia europea;*
- *si è espressa a favore di un **diritto d'iniziativa per il Parlamento europeo**, indicando che quando questo deliberando a maggioranza dei suoi membri, adotterà risoluzioni che chiedono alla Commissione di presentare proposte legislative, la Commissione si impegnerà a rispondere con un atto legislativo nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.*

Si ricorda che il Parlamento europeo, nella precedente legislatura, aveva approvato un serie di risoluzioni - da ultimo, il **13 febbraio 2019**, la [risoluzione](#) sullo **stato del dibattito sul futuro dell'Europa** - nelle quali aveva ribadito la sua determinazione a **dare seguito al processo degli Spitzenkandidaten** (candidati principali) per l'**elezione del prossimo Presidente della Commissione** e indicato che avrebbe **respinto qualunque candidato nella procedura d'investitura del presidente della Commissione che non fosse stato nominato come "Spitzenkandidat"** nel periodo precedente alle elezioni del Parlamento europeo.

La prassi dei *Spitzenkandidaten* - **non prevista dal Trattato sull'Unione europea** - è stata **seguita la prima volta in occasione dell'elezione del Presidente della Commissione europea**, Jean-Claude Juncker, nel 2014, designato dal Partito popolare europeo che aveva conseguito il maggior numero di seggi al Parlamento europeo. Nella riunione informale del Consiglio europeo del **23 febbraio 2018**, i Capi di Stato o di Governo dell'UE hanno tuttavia dichiarato che **non si sarebbero ritenuti vincolati**

alla procedura degli *Spitzenkandidaten* nell'individuazione del nuovo Presidente della Commissione.

In proposito, la **Conferenza dei Presidenti del Parlamento europeo**, riunitasi il **28 maggio 2019**, richiamando le citate risoluzioni del Parlamento europeo, aveva riconfermato la **determinazione per il processo dei candidati principali**.

Il Consiglio europeo informale del 28 maggio 2019 ha tuttavia **ribadito** la sua posizione, già espressa a febbraio 2018, nel senso di **non riconoscere un automatismo** tra l'indicazione dei candidati principali e la nomina del Presidente della Commissione, ricordando che, secondo i Trattati, il candidato a tale carica dovrà avere sia la maggioranza qualificata rafforzata in seno al Consiglio europeo che la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento europeo.

In merito al **diritto di iniziativa legislativa** si ricorda che l'**articolo 17, paragrafo 2**, del Trattato sull'Unione europea prevede che **un atto legislativo dell'Unione possa essere adottato solo su proposta della Commissione**, salvo che i Trattati non dispongano diversamente. L'**articolo 225 del Trattato sul funzionamento dell'UE**, prevede che il **Parlamento europeo**, a maggioranza dei membri che lo compongono, possa **chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte** sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo.