



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 10 giugno 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Consiglio
Oggetto:	Il futuro dell'Europa - Relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori

Si allega per le delegazioni la relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori svolti sotto la presidenza belga sul tema in oggetto, che sarà presentata al Consiglio "Affari generali" del 25 giugno 2024 tra i punti "Varie".

PUBLIC

Relazione della presidenza belga sullo stato di avanzamento dei lavori sul futuro dell'Europa

I. Introduzione

Come affermato dai capi di Stato o di governo dell'UE nella dichiarazione di Granada (6 ottobre 2023) e dal Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023¹, parallelamente agli sforzi di riforma degli aspiranti membri, l'UE deve intraprendere i lavori preparatori interni e le riforme necessari per rendere l'UE più forte e accrescere la sovranità europea. Sulla stessa linea, il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023 ha ritenuto che il successo dell'integrazione europea presuppone che le politiche dell'Unione siano adeguate alle esigenze del futuro e finanziate in modo sostenibile, in base ai valori su cui si fonda l'Unione, e che le istituzioni dell'UE continuino a funzionare efficacemente. Il Consiglio europeo ha inoltre deciso che, entro l'estate 2024, adotterà conclusioni su una tabella di marcia per i lavori futuri sulle riforme interne.

In tale contesto, a sostegno dei lavori del Consiglio europeo e sulla base dei lavori svolti durante le presidenze svedese e spagnola, la presidenza belga ha agevolato i lavori tra gennaio e giugno 2024 sul futuro dell'Europa e, in particolare, sulle riforme interne dell'UE. Ha proceduto a scambi di opinioni durante la riunione informale dei direttori generali per gli affari europei del 18-19 gennaio, il Consiglio "Affari generali" del 19 marzo e la riunione informale del Consiglio "Affari generali" del 30 aprile. Quest'ultimo ha previsto sessioni dedicate sullo Stato di diritto e su possibili elementi costitutivi in vista di una tabella di marcia sulle riforme interne. Parallelamente, la presidenza ha alimentato la riflessione a livello approfondito con eventi specifici, ossia un seminario per i direttori degli affari istituzionali dell'UE sulle potenzialità dei trattati dell'Unione europea per quanto riguarda il processo decisionale dell'UE il 14-15 marzo, nonché la conferenza annuale sul bilancio dell'UE il 29 aprile, organizzata congiuntamente con la Commissione e incentrata sul ruolo del bilancio dell'UE nel rendere l'Europa adeguata alle esigenze del futuro, alla quale è seguito un seminario a livello di esperti.

II. Spunti principali

In seguito alle suddette discussioni sui diversi aspetti delle riforme interne dell'UE, è possibile trarre diversi spunti che potrebbero fornire una base utile per i lavori del Consiglio europeo e delle prossime presidenze del Consiglio.

¹ Doc. EUCO 20/23.

L'UE che conosciamo non è stata concepita per l'ordine mondiale frammentato e polarizzato di oggi. Durante la presidenza belga vi è stata convergenza sul fatto che la necessità di riforme deriva effettivamente dalla triplice sfida per l'UE di 1) mantenere e migliorare il suo funzionamento interno e la sua capacità di agire, 2) adattarsi a un nuovo contesto geopolitico e a un mondo in rapida evoluzione e 3) prepararsi all'allargamento, al fine di offrire a tutti i cittadini dell'UE attuali e futuri la prospettiva duratura di un'Unione che promuove e protegge la loro prosperità e sicurezza. Questa logica dovrebbe rimanere la spina dorsale dei nostri lavori futuri.

A. Valori dell'UE

L'UE è principalmente un'Unione di valori, fondata sul rispetto dello Stato di diritto e della democrazia. Sia l'UE che gli aspiranti membri devono garantire costantemente che lo Stato di diritto rimanga al centro dell'UE stessa e del processo di adesione. I meccanismi esistenti dovrebbero pertanto continuare a essere utilizzati in modo rapido ed efficace per proteggere i valori dell'UE non appena sono minacciati. Gli Stati membri hanno ritenuto, tra l'altro, che il pacchetto di strumenti a favore dello Stato di diritto sia già ben attrezzato e che, se sfruttato appieno, consentirebbe di compiere ulteriori progressi. È necessaria una nuova riflessione sulle modalità per rafforzare ulteriormente tali strumenti al fine di garantire il rispetto coerente dello Stato di diritto in tutta l'UE. Tuttavia, in questa fase non si ritiene auspicabile una revisione dei trattati a tal riguardo. È stata sottolineata l'importanza della Procura europea (EPPO) ed è stato espresso il fermo sostegno a una stretta cooperazione con l'EPPO da parte dei paesi candidati. Gli Stati membri hanno altresì posto l'accento sull'efficacia della condizionalità finanziaria, rimarcando che alcune procedure potrebbero beneficiare di ulteriori chiarimenti. Inoltre, gli Stati membri hanno sottolineato il ruolo cruciale della società civile e la necessità di chiarire la procedura di cui all'articolo 7 TUE, in particolare per quanto riguarda le tempistiche e l'eventuale sospensione dei diritti. Infine, gli Stati membri potrebbero sostenere l'inclusione dei paesi candidati nel dialogo annuale sullo Stato di diritto.

B. Politiche dell'UE

Gli Stati membri hanno ritenuto che i lavori sulle riforme interne debbano prendere in esame tutte le pertinenti politiche dell'UE. Tali politiche dovrebbero comprendere sia le politiche che hanno maggiori probabilità di essere influenzate dall'allargamento, sia quelle che richiedono un adeguamento alle esigenze future, anche alla luce del susseguirsi delle crisi in Europa. Tale riflessione dovrebbe svolgersi tenendo conto degli obiettivi strategici a lungo termine per il prossimo ciclo istituzionale, nonché di altre sfide e tendenze, in una prospettiva temporale più lunga. In particolare, si è richiamata l'attenzione specificamente su mercato unico, competitività dell'UE, politica agricola comune e politica di coesione, quali politiche fondamentali dell'UE che richiedono un attento esame. Sono state ritenute cruciali in questo contesto anche politiche come

libertà, sicurezza e giustizia, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Gli Stati membri hanno altresì evidenziato la rilevanza delle politiche settoriali elaborate nella dichiarazione di Granada, quali la competitività, la difesa e l'industria della difesa, la sicurezza economica, la preparazione alle crisi e le transizioni verde e digitale. A tale riguardo, il ricorso alla previsione strategica è essenziale affinché i responsabili delle politiche permangano sulla giusta strada.

Gli Stati membri hanno peraltro sottolineato l'importanza di poter disporre di valutazioni, analisi e dati. In tale contesto sono state menzionate le prossime revisioni strategiche approfondite della Commissione², la relazione sul futuro del mercato unico di Enrico Letta e la prossima relazione sul futuro della competitività europea di Mario Draghi.

C. Bilancio dell'UE

Considerato il fabbisogno di finanziamenti derivante dalle sfide attuali e future, il bilancio dell'UE avrà una funzione centrale nell'affrontare le nostre priorità comuni, nonché per quanto riguarda il ruolo di attore geopolitico dell'UE. È stato ampiamente riconosciuto che il futuro bilancio dell'UE debba essere discusso e determinato tenendo in considerazione il contesto generale del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP). Si è auspicato di evitare un approccio di mantenimento dello status quo ai negoziati sul prossimo QFP.

Per la componente relativa alla spesa del bilancio dell'UE, la natura innovativa degli strumenti basati sui risultati in grado di combinare riforme e investimenti sta attualmente alimentando il dibattito sulla forma dei futuri strumenti di spesa dell'UE. D'altro canto, è troppo presto per trarre conclusioni sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Parallelamente, gli Stati membri hanno anche chiesto modalità concrete per alleggerire gli oneri amministrativi associati all'attuazione dei fondi dell'UE.

Per quanto riguarda le entrate del bilancio dell'UE, non si sono registrati progressi nel raggiungimento di una decisione unanime sulla proposta adattata di nuove risorse proprie presentata dalla Commissione il 20 giugno 2023, nonostante le conclusioni del Consiglio europeo del 1° febbraio 2024 abbiano riaffermato l'impegno dell'Unione a continuare ad adoperarsi per introdurre nuove risorse proprie. Poiché la data limite del 1° gennaio 2028 per iniziare il rimborso del capitale dei fondi di Next Generation EU si avvicina rapidamente, sarà fondamentale progredire sul versante delle entrate del bilancio dell'UE. Mentre molti ritengono che i negoziati sulle nuove risorse proprie debbano andare di pari passo con i negoziati sul QFP per il periodo successivo al 2027, altri ancora mirano a

² Il 20 marzo 2024 la Commissione ha adottato una comunicazione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento quale contributo in vista dell'adozione, entro l'estate 2024, delle conclusioni del Consiglio europeo su una tabella di marcia per i lavori futuri, aprendo così la strada alle revisioni strategiche approfondite della Commissione previste per l'inizio del 2025.

raggiungere un accordo prima della proposta relativa al prossimo QFP. Diversi Stati membri hanno affermato che un'equa ripartizione degli oneri tra gli Stati membri dovrebbe rimanere l'elemento generale alla base dell'introduzione di nuove risorse proprie, avendo come chiaro obiettivo la chiave RNL, così da evitare un gioco a somma zero tra gli Stati membri. Gli Stati membri si sono inoltre espressi a favore di risorse proprie autentiche che non provengano (già) dai bilanci nazionali.

D. Governance dell'UE

La necessità che l'UE mantenga e migliori la sua capacità di agire in termini di funzionamento interno è stata confermata in varie riunioni. Allo stesso tempo, un approccio pragmatico ha ottenuto un sostegno generale, sottolineando la necessità di esaminare le potenzialità e le flessibilità degli attuali trattati dell'UE a tal fine. La presidenza ha ottenuto ampio sostegno per quanto riguarda l'estensione dell'ambito delle discussioni sulle procedure decisionali al tema più ampio della governance, che comprende anche gli sforzi di riforma, al fine di migliorare il funzionamento e i metodi di lavoro generali dell'UE e delle sue istituzioni, dalla concezione delle politiche, alle valutazioni d'impatto e all'analisi fino all'attuazione. Tali sforzi di riforma dovrebbero migliorare sia l'applicabilità che l'applicazione delle politiche e della legislazione dell'UE.

Ha ottenuto un certo sostegno la possibilità di aumentare il ricorso al voto a maggioranza qualificata in alcuni (sottosettori di) settori strategici (quali la PESC, le politiche sociali, la fiscalità e il mercato interno) utilizzando le clausole passerella previste dai trattati. È stata ricordata l'importanza di un meccanismo di accompagnamento per preservare gli interessi vitali degli Stati membri.

È stata esaminata la possibilità di un maggiore ricorso all'astensione costruttiva in ambito PESC nei casi in cui la regola di voto è l'unanimità. Un'altra possibile via oggetto di discussione è stata la definizione dell'uso dei diritti di veto attraverso un impegno politico da parte dei membri del Consiglio a limitare il ricorso ai loro diritti di veto solo a vitali e dichiarati motivi di politica nazionale direttamente connessi all'atto specifico in questione, in linea con il principio di leale cooperazione. È stata inoltre esaminata la possibilità per gli Stati membri di impegnarsi politicamente a spiegare il proprio voto quando si avvalgono del loro diritto di veto.

E. Lavori futuri sulle riforme interne dell'UE

Nella riunione di fine giugno 2024, il Consiglio europeo dovrebbe adottare conclusioni su una tabella di marcia per i futuri lavori sulle riforme interne, come indicato nelle sue conclusioni del 14 e 15 dicembre 2023.

Per contribuire ai lavori del Consiglio europeo, gli Stati membri hanno discusso dei possibili elementi costitutivi di tale tabella di marcia nelle sessioni del Consiglio "Affari generali" e nella riunione informale del Consiglio "Affari generali" sulla base di una nota della presidenza.

L'approccio della presidenza ha ricevuto un forte sostegno da parte degli Stati membri. In tale contesto, diversi Stati membri hanno fatto riferimento ai tre fattori alla base del programma di riforme interne, sottolineando la necessità che l'UE sia pronta ad affrontare le sfide future. Vi è stato ampio consenso sul fatto che i lavori sulle riforme dovrebbero concentrarsi sui valori, le politiche, il bilancio e la governance dell'UE, mentre il bilancio sarà affrontato tenendo conto dei prossimi negoziati sul QFP. La discussione su un eventuale adeguamento formale delle procedure decisionali richiederà più tempo. Gli Stati membri hanno sottolineato l'importanza di una migliore comunicazione con i cittadini in questo contesto, in modo da garantire un sostegno pubblico alle riforme.

In linea con tali discussioni, i possibili elementi in vista di una tabella di marcia suggeriti dalla presidenza sono inclusi nell'allegato della presente relazione sullo stato di avanzamento dei lavori.

Possibili elementi in vista di una tabella di marcia sulle riforme interne

Come ricordato dal Consiglio europeo nella riunione del 23 e 24 giugno 2022, l'integrazione dei nuovi Stati membri nell'UE dipende dal rispetto dei criteri di Copenaghen¹ nei loro diversi aspetti: i) quelli riguardanti i paesi candidati; e ii) quello riguardante la stessa UE, vale a dire la sua capacità di mantenere e approfondire il proprio sviluppo, compresa la sua capacità di integrare nuovi membri.

In linea con la dichiarazione di Granada, il Consiglio europeo ha affermato che "[c]on l'allargamento dell'Unione, il successo dell'integrazione europea presuppone che le politiche dell'Unione siano adeguate alle esigenze del futuro e finanziate in modo sostenibile, in base ai valori su cui si fonda l'Unione, e che le istituzioni dell'UE continuino a funzionare efficacemente"² e che l'allargamento e le riforme interne dovrebbero "avanzare in parallelo per garantire che sia i futuri Stati membri che l'UE siano pronti al momento dell'adesione"³.

Scopo della presente nota è fornire possibili elementi in vista della tabella di marcia per i futuri lavori sulle riforme interne, che dovrà essere adottata dal Consiglio europeo entro l'estate 2024. Prendendo le mosse dagli sforzi delle presidenze svedese e spagnola, tali elementi si basano sulle discussioni sul futuro dell'Europa svoltesi in sede di Consiglio "Affari generali" (19 marzo 2024), nella riunione informale dei ministri degli Affari europei (30 aprile 2024) e nella riunione informale dei direttori generali degli Affari europei (19 gennaio 2024), nonché sulla comunicazione della Commissione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento adottata il 20 marzo 2024.

Principi fondamentali

- L'obiettivo fondamentale delle riforme è dare a tutti i cittadini dell'UE attuali e futuri una prospettiva duratura di un'Unione che promuove e protegge la loro prosperità e sicurezza, attraverso l'unità e la solidarietà nonché una cooperazione leale e inclusiva, nel rispetto del principio di sussidiarietà.
- Il programma di riforme interne è retto da tre fattori:
 - la necessità che l'UE mantenga e migliori la sua capacità di agire in termini di funzionamento interno;

¹ Consiglio europeo di Copenaghen, 21-22 giugno 1993, Conclusioni della presidenza.

² Conclusioni del Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023.

³ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024.

- la necessità che l'UE si adatti a un nuovo contesto geopolitico e a un mondo in rapida evoluzione;
 - la necessità che l'UE si prepari all'allargamento. Il processo di riforma dovrebbe svolgersi parallelamente al processo di allargamento, il quale segue criteri di merito e un ritmo proprio.
- Nell'ambito dei lavori sulle riforme interne e sul miglioramento della governance dell'UE, dovrebbero essere esaminate tutte le flessibilità e potenzialità.
 - La tabella di marcia dovrebbe definire il processo del lavoro sulle riforme interne in modo pragmatico e rimanere flessibile e potrebbe essere completata e sviluppata secondo le necessità.
 - I lavori sulle riforme interne dell'UE dovrebbero basarsi sui seguenti quattro blocchi: i valori dell'UE come quadro fondamentale e generale, le politiche dell'UE, il bilancio dell'UE (tenendo conto dei negoziati sul QFP) e la governance dell'UE.
 - Nella tabella di marcia, anziché scadenze artificiali o assolute, potrebbero essere inseriti archi temporali politici, in particolare quelli concernenti l'agenda strategica, la proposta della Commissione relativa al prossimo QFP, prevista per luglio 2025, e le revisioni strategiche approfondite della Commissione previste per il 2025.
 - Il processo dovrebbe essere portato avanti dagli Stati membri a diversi livelli:
 - il Consiglio europeo dovrebbe guidare il processo, fornire orientamenti strategici e incaricare il Consiglio "Affari generali";
 - il Consiglio "Affari generali" dovrebbe preparare le discussioni del Consiglio europeo, dare seguito agli orientamenti del Consiglio europeo e ai compiti da esso assegnati e coordinare, ove necessario, il possibile contributo di altre formazioni del Consiglio;
 - il Coreper dovrebbe preparare le discussioni del Consiglio "Affari generali" e del Consiglio europeo su tale questione;
 - possibilità di prendere in considerazione un sostegno ai lavori del Consiglio in materia da parte di esperti/alti funzionari degli Stati membri.
 - Tale processo guidato dagli Stati membri dovrebbe essere sostenuto dalla presidenza del Consiglio in cooperazione con l'SGC.
 - Le riflessioni sulle riforme richiedono analisi, valutazioni e dati. In particolare, sarà importante il contributo della Commissione, a partire dalla sua comunicazione sul pre-allargamento e la revisione strategica (20 marzo 2024) e dalle sue prossime revisioni strategiche approfondite (previste per il 2025), nonché da ulteriori eventuali valutazioni e relazioni (ad esempio, la relazione ad alto livello sul futuro del mercato unico e la relazione sul futuro della competitività europea). Inoltre, il 29 febbraio 2024 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sull'approfondimento dell'integrazione dell'UE in vista del futuro allargamento.
 - La comunicazione, la trasparenza nei confronti dei cittadini e il loro coinvolgimento sono importanti in questo contesto al fine di garantire il sostegno pubblico al processo. I preparativi che devono essere intrapresi dai paesi candidati, da un lato, e dall'UE, dall'altro, dovrebbero essere chiaramente spiegati ai cittadini. Lo stesso vale per i benefici dell'allargamento e delle riforme interne dell'UE, in particolare per quanto riguarda le misure adottate per affrontare le sfide connesse.

Fasi principali

Fase 1: definizione delle ambizioni a lungo termine e degli obiettivi comuni di un'UE allargata e pronta per le sfide del futuro, in grado di agire efficacemente di fronte a una nuova realtà geopolitica e a sfide sempre più complesse, e delle modalità atte a conseguirli (questo esercizio comprende, ma va anche oltre, l'agenda strategica 2024-2029, che sarà adottata dal Consiglio europeo nel giugno 2024).

Fase 2: riflessioni sulle possibili riforme riguardanti 1) i valori dell'UE, 2) le politiche dell'UE, 3) il bilancio dell'UE e 4) la governance dell'UE:

1. valori dell'UE: riflettere su come rafforzare ulteriormente gli strumenti e i processi dell'UE esistenti per garantire il rispetto e la protezione dello Stato di diritto e dei valori fondamentali in tutta l'UE;
2. politiche dell'UE: dobbiamo continuare a individuare, definire, elaborare e rivedere le politiche dell'UE, tra cui il mercato unico, la competitività e le politiche chiave correlate, le transizioni verde e digitale, la politica agricola comune, la politica di coesione, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la politica estera e di sicurezza comune. Le riflessioni dovrebbero essere suffragate da dati, in particolare dalle prossime previsioni strategiche approfondite della Commissione previste per il 2025. Oltre all'impatto dell'allargamento, dovrebbero essere prese in considerazione anche le priorità politiche individuate nell'agenda strategica;
3. bilancio dell'UE: come annunciato nella sua comunicazione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, l'allargamento sarà uno dei temi presi in considerazione nella futura proposta della Commissione relativa al prossimo QFP (2028-2035) prevista per luglio 2025. Tenendo conto delle discussioni sul prossimo QFP, dovremmo esaminare in che modo il futuro bilancio dell'UE dovrebbe/potrebbe evolvere, anche attraverso la possibile riforma del sistema delle risorse proprie;
4. governance dell'UE: dovremmo esaminare le potenzialità e le flessibilità offerte dall'attuale quadro dei trattati, tra l'altro per quanto riguarda:
 - i metodi di lavoro delle istituzioni, dalla concezione e dall'analisi delle politiche alla loro attuazione e applicazione;
 - la capacità del Consiglio di decidere, che nel tempo potrebbe essere migliorata attivando clausole passerella collegate a meccanismi di salvaguardia adeguati, nonché definendo l'uso dei diritti di veto;
 - l'integrazione graduale, agevolando un'attuazione progressiva, ma anche reversibile, delle misure, dei diritti e degli obblighi nel corso del tempo, sulla base degli strumenti giuridici pertinenti, riconoscendo nel contempo pienamente che l'obiettivo ultimo del processo di adesione è un'adesione piena e preservando interamente l'integrità dell'Unione;
 - la previsione di meccanismi che consentano ad alcuni Stati membri di cooperare più strettamente in casi specifici (grazie, ad esempio, a una cooperazione rafforzata), mantenendo nel contempo l'apertura e l'inclusività e rispettando i principi fondamentali e l'integrità dell'Unione, compreso il mercato unico.

Fase 3: riflessioni sugli strumenti e sulle modalità per introdurre tali possibili riforme. In tale contesto, nella sua recente comunicazione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, la Commissione ha annunciato possibili proposte di riforma sostanziali in singoli settori, sulla base dell'esito delle revisioni.