



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

LVIII Conferenza degli organi
parlamentari specializzati negli affari
dell'Unione dei Parlamenti
dell'Unione europea (COSAC)

Tallinn, 26-28 novembre 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI
N. 85

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA
N. 99

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

23 novembre 2017

COSAC



Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

LVIII Conferenza degli organi parlamentari
specializzati negli affari dell'Unione dei
Parlamenti dell'Unione europea (COSAC)
Tallinn, 26-28 novembre 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 85

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 99



SERVIZIO STUDI

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

Dossier europei n. 85



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

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

Dossier n. 99

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

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

SCHEDE DI LETTURA	1
SESSIONE I: IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA	3
Il Libro bianco sul futuro dell'Europa e la Dichiarazione di Roma	3
I documenti di riflessione della Commissione	4
Il Discorso sullo Stato dell'Unione per il 2017	7
Il Consiglio europeo di ottobre e l'Agenda dei leader	9
SESSIONE II: AVVICINARE L'UNIONE EUROPEA AI CITTADINI	11
Le disposizioni dei Trattati	11
L'iniziativa europea dei cittadini	12
L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"	14
Il sito della Commissione europea "La vostra voce in Europa"	14
Diritto di petizione al Parlamento europeo	14
Programma "L'Europa per i cittadini" 2014-2020	15
Regolamento sui partiti politici europei	15
Il contributo della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE	16
I negoziati per un registro sulla trasparenza obbligatorio dell'UE	16

III SESSIONE: MERCATO UNICO DIGITALE - SVILUPPI ATTUALI DEGLI <i>E-SERVICES</i>	19
Piano d'azione dell'UE per l'e-Government 2016-2020	19
La situazione italiana	21
SESSIONE IV: STATO DELL'ARTE – COSTRUIRE UN'EFFICACE E SOSTENIBILE UNIONE DELLA SICUREZZA	25
Premessa	25
Frontiere esterne	26
Scambio di informazioni	28
Riduzione del margine di manovra dei terroristi	30
Radicalizzazione	31
Cybercrime	33
Azione esterna UE in materia di antiterrorismo	34
SESSIONE V: DIMENSIONE ESTERNA DELLA MIGRAZIONE: LA PREVENZIONE E LA LOTTA CONTRO L'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA	37
Il quadro generale	37
Lo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione nella sua globalità	38
La dimensione esterna delle politiche migratorie nell'Agenda sulla migrazione	39
I prossimi passi nell'attuazione dell'Agenda sulla migrazione	40
Il Consiglio europeo di ottobre e lo stato dell'arte	42

LA BREXIT

45

Recenti sviluppi dei negoziati

46

Draft as of 17 November 2017

Plenary Meeting of the LVIII COSAC 26–28 November 2017, Tallinn

Draft programme

Sunday, 26 November 2017

15:00–19:00 Arrival of the delegations and registration for the meeting at the hotels

Meeting of the Presidential Troika of COSAC

17:00 Departure by bus from the hotels

17:30–19:00 Meeting of the Presidential Troika
Venue: Conference Hall of the Riigikogu, Lossi plats 1a, Tallinn

19:00 Departure by bus for the dinner

19:00 Departure by bus from the hotels to the dinner venue

19:30 **Dinner** hosted by **Mr Toomas VITSUT**, Chairman of the European Union Affairs
Committee of the Riigikogu
Venue: Seaplane Harbour, Vesilennuki 6, Tallinn

22:30 Return to the hotels by bus

Monday, 27 November 2017

Meetings of the political groups

7:45 Departure by bus from the hotels

8:30–9:30 Meetings of the political groups
Venue: Saku Suurhall, Paldiski maantee 104b, Tallinn

8:30 Departure by bus from the hotels to the conference venue
Venue: Saku Suurhall, Paldiski maantee 104b, Tallinn

9:30–9:45 **Opening of the meeting**
Welcome address by **Mr Eiki NESTOR**, President of the Riigikogu

Introductory remarks by **Mr Toomas VITSUT**, Chairman of the European Union Affairs Committee of the Riigikogu

Adoption of the agenda for the Plenary Meeting of the LVIII COSAC

9:45–10:00

Procedural issues and miscellaneous matters

- Information on the results of the Presidential Troika of COSAC
- Presentation of the 28th Bi-annual Report of COSAC
- Letters received by the Presidency
- Procedural issues

10:00–11:30

Session I: The future of the European Union

Speakers:

H. E. Mrs Kersti KALJULAID, President of the Republic of Estonia

Mr Michel BARNIER, EU Chief Negotiator for Brexit

Ms Danuta Maria HÜBNER, Chairperson of the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament

Moderator: **Mr Toomas VITSUT**, Chairman of the European Union Affairs Committee of the Riigikogu

Debate

11:30–13:00

Family photo and lunch

13:00–14:30

Session II: Bringing European Union closer to its citizens – what are the best practices of the national parliaments?

Speakers:

Ms Katrin AUDEL, Associate Professor in the Research Group European Integration, Vienna Institute for Advanced Studies

Mr Pieter OMTZIGT, Member of the European Affairs Committee, House of Representatives of the Netherlands

Mr Kristian VIGENIN, Chair of the Committee on European Affairs and Oversight of the European Funds, National Assembly of Bulgaria

Moderator: **Ms Monika HAUKANÕMM**, Member of the European Union Affairs Committee of the Riigikogu

Debate

14:30–15:00

Coffee break

15:00–16:30

Session III: Digital Single Market – current developments of e-services

Speakers:

Mr Siim SIKKUT, Deputy Secretary General for Communications and State Information Systems, Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications

Mr Gunther KRICHBAUM, most recent Chairman of the Committee on the Affairs of the European Union, German Bundestag

Mr Jean BIZET, President of the European Affairs Committee, French Senat

Moderator: **Mr Kalle PALLING**, Member of the European Union Affairs Committee of the Riigikogu

Debate

16:30

Return to the hotels by bus

16:30–18:00

Meeting of COSAC Chairpersons

Appointment of the Permanent Member of the COSAC Secretariat

Debate on the Draft Contribution and Draft Conclusions of the LVIII COSAC

18:00

Return to the hotels by bus

19:00

Departure by bus from the hotels to the dinner venue

19:30

Dinner hosted by **Mr Toomas VITSUT**, Chairman of the European Union Affairs Committee of the Riigikogu

Venue: Estonia Concert Hall, Estonia puiestee 4, Tallinn

23:00

Return to the hotels by bus

Tuesday, 28 November 2017

8:15

Departure by bus from the hotels to the conference venue

Venue: Saku Suurhall, Paldiski maantee 104b, Tallinn

9:00–10:15

Session IV: State of play – building an effective and sustainable Security Union

Speaker: **Mr Julian KING**, European Commissioner for Security Union

Moderator: **Ms Marianne MIKKO**, Member of the European Union Affairs Committee of the Riigikogu

Debate

10:15–10:45

Coffee break



10:45–12:00

Session V: The external dimension of migration – preventing and combating irregular migration

Speakers:

Mr Simon MORDUE, Deputy Director General for Migration, Directorate-General for Migration and Home Affairs, European Commission

Mr Edward ZAMMIT LEWIS, Chairman of the Foreign and European Affairs Committee, House of Representatives of Malta

Ms Anne-Mari VIROLAINEN, Chair of the Grand Committee, Parliament of Finland

Moderator: **Mr Jaak MADISON**, Vice-Chairman of the European Union Affairs Committee of the Riigikogu

Debate

12:00–12:30

Adoption of the Contribution and Conclusions of the LVIII COSAC

12:30–12:45

Closing remarks by **Mr Toomas VITSUT**, Chairman of the European Union Affairs Committee of the Riigikogu

12:45–14.00

Lunch

14:00

Return to the hotels by bus. Departure of the delegations.

Schede di lettura

SESSIONE I: IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa e la Dichiarazione di Roma

Il 1° marzo 2017 la Commissione europea ha pubblicato il Libro bianco sul futuro dell'Europa ([COM\(2017\)2025](#)), nel quale vengono delineate le sfide e le opportunità per l'Unione europea nel prossimo decennio. Il Libro bianco rappresentava altresì il contributo della Commissione al **Vertice di Roma del 25 marzo 2017**, che, nel celebrare il sessantesimo anniversario della firma del Trattato istitutivo delle Comunità europee, costituiva altresì un'occasione per riflettere sullo stato di avanzamento del progetto europeo, valutarne i successi e i punti di forza come anche gli aspetti da migliorare.

Il Libro bianco

Il Libro bianco si collocava altresì nell'alveo di un dibattito già avviato il 16 settembre 2016 in occasione del **Vertice informale di Bratislava**, convocato in reazione agli esiti del referendum inglese sulla Brexit e sfociato in una Dichiarazione e nell'adozione di una *roadmap* incentrata su una serie di misure concrete in materia di immigrazione, frontiere esterne, economia, difesa, sicurezza e sviluppo sociale.

Scopo primario del Libro bianco era sollecitare un ampio dibattito sulle prospettive dell'Unione europea, coinvolgendo non solo i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, ma anche gli enti territoriali e la società civile: **dibattito al termine del quale il Presidente della Commissione si proponeva di presentare, a settembre, in occasione del Discorso sullo Stato dell'Unione, idee e proposte** che il Consiglio europeo potesse tradurre in misure da adottare entro giugno 2019.

Il Libro bianco prende le mosse da una rapida descrizione dei principali fattori che incidono sul futuro dell'Unione, in particolare:

Fattori

- Un costante calo demografico;
- Un prodotto interno lordo in flessione rispetto al PIL globale;
- Una moneta importante e solida, in un contesto nel quale altre valute stanno però acquisendo sempre maggiore importanza a livello mondiale;
- Un crescente livello di investimenti nella difesa;
- Un tasso di disoccupazione elevato, benché in lieve diminuzione.

La Commissione procede poi a delineare **cinque possibili scenari** che descrivono il potenziale stato dell'Unione da qui al 2025 sulla base delle scelte che saranno compiute. Essi hanno carattere meramente illustrativo, non si escludono a vicenda e non pretendono di essere in alcun modo esaustivi:

- 1) **Avanti così:** sostanziale continuità con l'attuale programma di riforme;
- 2) **Nulla tranne il mercato unico:** concentrazione del processo di integrazione europea sul mercato interno;
- 3) **Chi vuole di più fa di più:** un'Unione a più velocità, in cui gli Stati membri che lo desiderino possono rafforzare la cooperazione in settori specifici quali la difesa, la sicurezza interna, la fiscalità o le questioni sociali;
- 4) **Fare meno, in modo più efficace:** concentrazione degli sforzi e delle risorse - peraltro limitate - in un numero ridotto di ambiti, circoscrivendo pertanto il campo d'azione dell'Unione a 27;
- 5) **Fare molto di più insieme:** impegno comune di tutti i 27 Stati membri a condividere più risorse e potere decisionale.

La
Dichiarazione di
Roma

I cinque scenari delineati dal Libro bianco non sono stati ripresi nella [Dichiarazione di Roma](#), adottata a margine delle citate celebrazioni per il sessantesimo anniversario della firma dei Trattati, dalla quale è emerso comunque un consenso di massima su un percorso comune, finalizzato a realizzare un'Europa sicura, prospera e sostenibile, sociale e più forte sulla scena globale.

I documenti di riflessione della Commissione

Il percorso di ripensamento dell'Unione europea è stato poi ulteriormente arricchito con la pubblicazione, da parte della Commissione e in linea con indicazioni in tal senso già presenti sul Libro bianco, di ulteriori documenti di riflessione che affrontano i seguenti temi:

Dimensione
sociale

- **Sviluppo della dimensione sociale dell'Europa.** Il [documento](#), pubblicato il 26 aprile 2017, illustra le possibili opzioni per il futuro sociale dell'Europa: limitare la "dimensione sociale" alla libera circolazione; ricorrere a cooperazioni rafforzate tra alcuni Stati, in particolare quelli della zona euro; approfondire insieme, in un'Europa a 27, la dimensione sociale, anche solo in determinati settori;

Globalizzazione

- **Gestione della globalizzazione.** Il [documento](#), pubblicato il 10 maggio 2017, muove dall'auspicio che l'Europa giunga a un'intesa

comune per gestire efficacemente la trasformazione che deriverà dalla globalizzazione e dai cambiamenti tecnologici a essa associati. Si fa riferimento, tra l'altro, all'opportunità di una diplomazia economica europea più integrata e proattiva; allo sviluppo di un'agenda equilibrata, basata su regole e progressiva, per il commercio e gli investimenti; a un'applicazione più rigorosa degli accordi e delle norme esistenti; alla promozione della giustizia e della trasparenza fiscale a livello mondiale;

- **Approfondimento dell'Unione economica e monetaria**, sulla base della relazione dei cinque presidenti del giugno 2015. Pubblicato il 31 maggio 2017, il [documento](#) illustra una serie di possibili modi per approfondire e completare l'UEM entro il 2025. Nonostante i progressi realizzati, infatti, la Commissione ritiene che le economie della zona euro abbiano bisogno di imboccare un cammino di crescita e prosperità più robusto attraverso **riforme strutturali** che modernizzino le economie stesse e le rendano più resilienti. Dal punto di vista finanziario, il documento sottolinea la necessità di misure aggiuntive per ridurre e condividere i rischi nel settore bancario e offrire migliori opportunità di finanziamento per l'economia reale, anche attraverso i mercati dei capitali. All'interno di tale quadro generale, vengono individuate alcune misure che potrebbero essere concordate entro il 2019, e segnatamente la **riduzione dei rischi**, anche con una strategia europea sui crediti deteriorati; il **completamento dell'Unione bancaria** con il dispositivo di sostegno comune di bilancio per il Fondo di risoluzione unico e il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS); la realizzazione dell'**Unione dei mercati dei capitali**, con un quadro di vigilanza integrato e la creazione di un'autorità unica europea di vigilanza; la diversificazione dei bilanci delle banche, anche tramite i cosiddetti "titoli garantiti da obbligazioni sovrane" (vale a dire, prodotti finanziari cartolarizzati emessi da un'entità commerciale o da un'istituzione, il cui uso potrebbe contribuire a promuovere la condivisione dei rischi da parte del settore privato). In un orizzonte temporale più ampio si potrebbero ipotizzare **ulteriori misure**, e segnatamente: l'individuazione di **un'attività sicura europea denominata in euro, comparabile ai titoli di Stato** ed emessa in volume sufficiente per poter diventare il termine di riferimento per i mercati finanziari europei; la modifica del **trattamento**

Unione
economica e
monetaria

regolamentare dei titoli di Stato al fine di incentivare le banche a diversificare le proprie attività; la convergenza verso strutture economiche e sociali più resilienti in tutti gli Stati membri, utilizzando anche gli strumenti offerti dall'UE, come mercato unico, mercato unico digitale, Unione dell'energia, Unione bancaria e dei mercati dei capitali; rafforzamento del coordinamento della politica economica tramite un **potenziamento del semestre europeo**; creazione di una funzione di stabilizzazione macroeconomica per la zona euro, che potrebbe assumere la forma di un **sistema europeo di protezione per gli investimenti, di un regime europeo di riassicurazione della disoccupazione o di un fondo *rainy day*** alimentato su base regolare e finalizzato ad assorbire *shock* rilevanti; ampliamento della capacità di assistenza tecnica dell'UE. Il documento, infine, discute dell'opportunità di creare un quadro giuridico comune, che determinerebbe una maggiore integrazione politica per la zona euro e che includerebbe **l'incorporazione del *Fiscal Compact* nel diritto UE; l'ideazione di un nuovo equilibrio tra Commissione ed Eurogruppo; una rappresentanza esterna sempre più unificata; il rafforzamento della responsabilità democratica;**

Difesa europea

Futuro della difesa europea. Il [documento](#), pubblicato il 7 giugno 2017, ipotizza tre scenari in base alla volontà politica degli Stati membri: una maggiore cooperazione, in larga parte volontaria, tra gli Stati membri dell'UE a 27; una condivisione della sicurezza e della difesa, instaurando nel settore una solidarietà finanziaria e operativa maggiore; la **realizzazione di una sicurezza e una difesa comuni;**

Finanze
dell'Unione

Futuro delle finanze dell'Unione europea. Pubblicato il 28 giugno 2017, il [documento](#) traccia in primo luogo un quadro evolutivo delle finanze dell'Unione, nel quale si sottolinea, tra l'altro, come il bilancio UE si caratterizzi tutt'oggi per un **forte sbilanciamento a vantaggio delle due "rubriche storiche" - PAC e politica di coesione -**, ma sia comunque riuscito, a partire dal 2008, a sostenere gli investimenti e la crescita, in picchiata per effetto della crisi economica. Il bilancio UE ha inoltre sostenuto la risposta europea alla crisi dei rifugiati e alla minaccia della criminalità organizzata e del terrorismo, ma **esaurendo completamente i propri margini di flessibilità**, il che ha reso indispensabile una revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP). Per quanto concerne le modalità di finanziamento

del bilancio UE, esse si basano su tre tipi di risorse proprie: i contributi degli Stati membri sulla base del rispettivo RNL, i contributi basati sull'IVA e i dazi doganali riscossi alle frontiere esterne dell'Unione. La presenza di una serie di adeguamenti e correzioni per taluni Stati membri, e la conseguente mancanza di trasparenza, hanno contribuito a rafforzare la falsa convinzione secondo cui "il valore di bilancio dell'UE per uno Stato membro può essere misurato in base al saldo netto tra i contributi versati e i fondi ricevuti". A tale erronea chiave interpretativa il documento oppone **il concetto di valore aggiunto del bilancio dell'UE, "che consiste da un lato nel conseguimento degli obiettivi fissati dal trattato e, dall'altro, nella definizione di un bilancio che preveda beni pubblici di dimensione europea o contribuisca a difendere le nostre libertà fondamentali, il mercato unico o l'unione economica e monetaria"**. Le sfide cui le finanze UE saranno chiamate a rispondere sono individuate dunque nei settori attinenti alla sicurezza e incolumità dei cittadini, alla sostenibilità e solidarietà, agli investimenti in beni pubblici gestiti direttamente a livello europeo.

Il Discorso sullo Stato dell'Unione per il 2017

Come preannunciato nel Libro bianco, il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha ripreso i temi al centro del dibattito sul futuro dell'Europa in occasione del suo [Discorso sullo Stato dell'Unione](#), pronunciato a Bruxelles, di fronte al Parlamento europeo in sessione plenaria, lo scorso 13 settembre.

Juncker ha in primo luogo rivendicato l'adozione, nelle more della Brexit, di un programma positivo che contribuisse a realizzare **un'Europa che protegge, un'Europa che dà forza, un'Europa che difende**.

Sul piano dei risultati ottenuti, ha ricordato come negli ultimi due anni la crescita dell'Unione europea abbia superato quella degli Stati Uniti, attestandosi **al di sopra del 2% per l'Unione nel suo insieme e al 2,2% nello spazio monetario**, con un tasso di disoccupazione che è il più basso negli ultimi nove anni. Si è soffermato in particolare sul Piano europeo per gli investimenti, "che ha mobilitato finora 225 miliardi di euro con prestiti a oltre 450.000 piccole imprese e più di 270 progetti di infrastrutture", e sulla riacquisizione da parte delle banche delle capacità patrimoniali necessarie per accordare i prestiti stessi.

Si è quindi soffermato su cinque proposte che considera di particolare importanza e urgenza nella prospettiva del 2018:

- **Rafforzamento dell’agenda commerciale europea**, incentrato da un lato sull’avvio o la finalizzazione di accordi con importanti partner come Giappone, Messico, Mercosur, Australia e Nuova Zelanda, e dall’altro sulla costruzione di un nuovo quadro dell’Unione per il controllo degli investimenti;
- **Impegno a rendere l’industria europea più forte e competitiva**, tramite una nuova strategia che la porti a essere sempre più leader nei settori dell’innovazione, della digitalizzazione e della decarbonizzazione;
- **Sforzo ulteriore perché l’Europa si ponga alla guida della lotta contro i cambiamenti climatici**, dando piena applicazione agli Accordi di Parigi, a partire dall’adozione di un pacchetto che riduca le emissioni di carbonio nel settore dei trasporti;
- **Una miglior protezione dei cittadini europei nell’era digitale**, adottando, tra l’altro, una vera e propria agenda europea per la cybersicurezza;
- **L’impegno a mantenere la migrazione al centro del dibattito**, partendo dai risultati ottenuti nell’arginare i flussi irregolari di migranti nel Mediterraneo e ridurre al contempo le perdite di vite umane (e l’Italia, ha sottolineato Juncker, va ringraziata perché **“sta salvando l’onore dell’Europa nel Mediterraneo”**) e rafforzando strumenti legali e valori di solidarietà.

Soffermandosi infine sul tema del futuro dell’Europa, Juncker ha sottolineato come esso non possa “essere deciso per decreto” ma debba rappresentare il culmine di un dibattito democratico, e il frutto di un ampio consenso. A titolo di contributo personale a tale dibattito, ha voluto presentare un **sesto scenario** (con evidente richiamo ai cinque contenuti nel Libro bianco), fondato su tre principi inamovibili: **la libertà, l’uguaglianza, lo Stato di diritto**.

Ha infine formulato una serie di proposte specifiche, tra le quali:

- Una rapida adozione del **Pilastro europeo dei diritti sociali**;
- Un pieno utilizzo delle **clausole “passerella” già previste dai trattati**, per esempio con il passaggio al voto a maggioranza qualificata per le decisioni relative alla base imponibile consolidata comune per

- l'imposta sulle società, all'IVA, alla tassazione equa dell'industria digitale e all'imposta sulle transazioni finanziarie;
- L'introduzione della figura di un **ministro europeo dell'Economia e delle finanze**, in grado di promuovere e sostenere le riforme strutturali negli Stati membri e di coordinare gli strumenti finanziari che l'UE può attivare in caso di recessione o grave crisi. Tali funzioni **“dovrebbero spettare al Commissario per gli affari economici e finanziari, idealmente anche vicepresidente, che dovrebbe anche presiedere l'Eurogruppo”**;
 - Il rafforzamento della **lotta contro il terrorismo**, istituendo una vera e propria unità di intelligence europea e attribuendo alla nuova Procura europea il compito di perseguire i reati di terrorismo transfrontaliero;
 - L'impegno a fare dell'Unione europea un attore globale più forte, prendendo decisioni di politica estera più rapide (anche tramite un'estensione dei settori sui quali passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata) e istituendo un'autentica **Unione europea della difesa entro il 2025**;
 - Uno sforzo per concentrarsi sulle cose che contano, con una Commissione che sappia essere “grande sulle grandi questioni e piccola sulle piccole”. A tal fine, Juncker ha annunciato l'istituzione di **una task force per la sussidiarietà e la proporzionalità**, “che esamini in maniera molto critica tutti gli ambiti di intervento, in modo da agire solo quando l'UE apporta un valore aggiunto.

Il Consiglio europeo di ottobre e l'Agenda dei leader

Va infine segnalato come, in occasione dell'ultimo Consiglio europeo, tenutosi il 19 e 20 ottobre, sia stata adottata la cosiddetta **Agenda dei leader**, con lo scopo di programmare il lavoro del prossimo biennio e ampliare le occasioni di discussione sui temi al centro del dibattito sul futuro dell'Europa.

Il Presidente Tusk ha ricordato come il compito che l'Agenda si propone di assecondare e favorire non è semplice, “dal momento che l'Agenda dei leader ha l'ambizione di affrontare le questioni più controverse, vale a dire la riforma della zona euro, la crisi migratoria, la sicurezza interna, il commercio e il futuro finanziamento dell'UE. Questo è il motivo per cui ho anche proposto un **nuovo metodo di lavoro**, forse leggermente più diretto, ma nel contempo più informale. Implicherà affrontare i settori in

cui la cooperazione europea non funziona bene ed essere onesti quanto alle relative ragioni”.

Concepita come documento evolutivo, da aggiornare e modificare a seconda delle necessità, l’Agenda delinea comunque **un fitto percorso di appuntamenti che si estende fino al giugno del 2019**, e le cui prime tappe, tra dicembre e marzo, si concentreranno su temi quali la politica di difesa, il Pilastro dei diritti sociali, l’UEM e l’Unione bancaria, le strategie per il mercato unico e il commercio.

SESSIONE II: AVVICINARE L'UNIONE EUROPEA AI CITTADINI

Le disposizioni dei Trattati

Il **Trattato sull'Unione europea** (TUE) riconosce all'**art. 1** l'obiettivo di creare *“un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”*. Art. 1 TUE

Tale obiettivo è **declinato dagli articoli 10 ed 11 del TUE** i quali stabiliscono che:

- il funzionamento dell'Unione si fonda sulla **democrazia rappresentativa**, i **cittadini sono direttamente rappresentati**, a livello dell'Unione, nel **Parlamento europeo**; Art. 10 TUE
- **ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica** dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini;
- i **partiti politici a livello europeo contribuiscono** a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione;
- le istituzioni danno ai **cittadini e alle associazioni rappresentative**, attraverso gli opportuni canali, la **possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni** in tutti i settori di azione dell'Unione; Art. 11 TUE
- le istituzioni mantengono un **dialogo aperto, trasparente e regolare** con le **associazioni rappresentative** e la **società civile** (*cfr. paragrafo sul registro sulla trasparenza*);
- al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la **Commissione europea** procede ad ampie **consultazioni delle parti interessate**;
- i **cittadini dell'Unione**, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere **l'iniziativa d'invitare la Commissione europea**, nell'ambito delle sue attribuzioni, a **presentare una proposta** su

materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati (*cfr. paragrafo sul diritto di iniziativa dei cittadini*).

Art. 12 TUE il ruolo dei PN

Si ricorda che, nella sistematica del Trattato, l'articolo 11 è seguito dall'**articolo 12** che prevede che i **Parlamenti nazionali** contribuiscano attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

- venendo informati dalle Istituzioni dell'UE e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'UE;
- vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà;
- partecipando ai meccanismi di valutazione dell'attuazione delle politiche dell'UE nell'ambito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia;
- partecipando alle procedure di revisione dei Trattati;
- venendo informati delle domande di adesione all'UE
- partecipando alla cooperazione interparlamentare fra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali è poi ulteriormente precisato nei due protocolli allegati ai Trattati relativi, rispettivamente, al ruolo dei Parlamenti nazionali e all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

diritto di petizione

Infine, ai sensi dell'**articolo 227** del **Trattato sul funzionamento dell'UE** (TFUE) qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una **petizione** al Parlamento europeo (*sul diritto di petizione v. oltre*).

L'iniziativa europea dei cittadini

L'iniziativa europea dei cittadini

Il **Trattato di Lisbona** introduce una nuova forma di partecipazione popolare alle decisioni politiche dell'Unione europea, l'**iniziativa dei cittadini**, in attuazione del citato articolo 11 del Trattato sull'Unione europea.

Il **regolamento UE n. 211/2011** del 16 febbraio 2012 ha definito norme e procedure che disciplinano questo nuovo strumento. In particolare, **1 milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell'UE** (attualmente almeno **7 Stati membri**) - secondo una soglia minima fissa stabilita per ciascuno Stato membro, pari al numero dei parlamentari europei per quella nazione moltiplicato per 750 (per l'**Italia** occorrono **54.750 sottoscrizioni**) – possano **invitare la Commissione europea a proporre atti giuridici**.

La Commissione europea è tenuta a:

- **pubblicare** senza indugio **l’iniziativa dei cittadini** sul suo **registro**;
- **ricevere gli organizzatori** a un livello appropriato per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall’iniziativa dei cittadini;
- **entro tre mesi, a esporre in una comunicazione** le sue **conclusioni** giuridiche e politiche riguardo all’iniziativa dei cittadini, l’eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso. La **Commissione europea, comunque, non è obbligata a proporre un atto legislativo** in seguito alla presentazione di una iniziativa dei cittadini.

Al 14 luglio 2017 risultano **10 [iniziative aperte alla firma](#)**.

La Commissione europea ha presentato il **13 settembre 2017** una **proposta ([COM\(2017\) 482](#)) volta a modificare** le norme e le procedure attualmente previste dal **regolamento n.211/2011 relative all’istituto dell’iniziativa dei cittadini (ICE)**.

In particolare, la proposta introduce i seguenti elementi:

- miglioramento della procedura di registrazione, compresa la possibilità di registrazione parziale delle iniziative;
- servizio di *helpdesk* della Commissione e piattaforma collaborativa *online* per l’ICE quale spazio di discussione e di consulenza e sostegno agli organizzatori;
- creazione di un sistema centrale di raccolta elettronica gestito dalla Commissione;
- semplificazione dei requisiti in materia di dati per i firmatari e possibilità per tutti i cittadini dell’UE di dare il loro sostegno in base alla nazionalità;
- introduzione dell’**età minima di 16 anni per i firmatari** (*le disposizioni attuali prevedono l’età minima per l’esercizio del diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo*);
- possibilità per gli organizzatori di scegliere la data di inizio della campagna di raccolta;
- possibilità per i firmatari di essere informati per e-mail.

Il Governo in una relazione al Parlamento presentata ai sensi della legge 234 del 2012 dà una valutazione positiva della proposta, esprimendo qualche riserva sulla previsione di riconoscere il diritto di partecipare ad ogni cittadino dell’UE che abbia compiuto almeno 16 anni, anziché a coloro che abbiano conseguito l’esercizio del diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo, come previsto dalla normativa vigente. Il Governo evidenzia che l’ordinamento italiano, pur non avendo un istituto simile all’iniziativa dei cittadini, prevede il raggiungimento della maggiore età tra i requisiti per l’esercizio dell’elettorato attivo e la partecipazione alle iniziative legislative popolari o referendarie.

L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"

L'accordo interistituzionale "Legiferare Meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea, firmato il **13 aprile 2016** ed entrato in vigore il 13 maggio 2016, prevede al paragrafo 19 che la **consultazione del pubblico e dei portatori di interesse è parte integrante di un processo decisionale** e del miglioramento della qualità di tale processo.

L'Accordo prevede che la Commissione europea, prima di adottare una proposta, conduca consultazioni pubbliche in maniera aperta e trasparente, facendo in modo che le modalità e le scadenze di dette consultazioni permettano una partecipazione quanto più ampia possibile. In particolare, la Commissione incoraggia la partecipazione diretta delle PMI e di altri utenti finali alle consultazioni, anche tramite internet. I risultati delle consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse sono comunicati senza indugio ai co-legislatori e resi pubblici.

Il sito della Commissione europea "La vostra voce in Europa"

La Commissione europea ha inaugurato a partire dal 2003 il sito [La vostra voce in Europa](#) con l'obiettivo di dare **accesso a un'ampia gamma di consultazioni**, dibattiti e altri strumenti che consentano ai **cittadini ed alle parti sociali di partecipare attivamente al processo politico europeo**.

Attraverso il sito i cittadini europei hanno la possibilità di:

- partecipare alle **consultazioni** avviate dalla Commissione europea;
- intervenire nelle discussioni dei **blog** dei Commissari europei;
- seguire le attività dell'UE attraverso i principali **social media**.

Alla data del 20 novembre 2017 risultano essere state svolte **412 consultazioni** (di cui **25** ancora **aperte**) su diverse politiche e progetti di atti della Commissione europea.

Diritto di petizione al Parlamento europeo

Ai sensi dell'**articolo 227 del TFUE**, qualsiasi **cittadino dell'Unione europea o residente di uno Stato membro** può **presentare una petizione al Parlamento europeo**, individualmente o in associazione con altri, su una materia che rientra nel campo d'attività dell'Unione europea e che lo concerne direttamente. Il diritto di petizione, garantito dal trattato, è riconosciuto anche a società, organizzazioni o associazioni con sede sociale nell'Unione europea.

Programma “L’Europa per i cittadini” 2014-2020

Il [regolamento \(UE\) n. 390/2014](#) del Consiglio, del 14 aprile 2014, ha istituito il **programma “L’Europa per i cittadini”** per il **periodo 2014-2020**, con una dotazione finanziaria di circa **185 milioni di euro** per l’intero periodo.

Programma
l’Europa per i
cittadini

Il programma ha i seguenti obiettivi:

- **contribuire alla comprensione dell’Unione europea**, della sua storia e diversità da parte dei cittadini;
- promuovere la **cittadinanza europea** e migliorare le condizioni per la **partecipazione civica e democratica** a livello di Unione.

Regolamento sui partiti politici europei

Il [regolamento \(UE, Euratom\) 1141/2014](#), del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee prevede, tra le altre, le seguenti disposizioni che si applicano **a partire dal 1° gennaio 2017**:

Partiti politici
europei

- prevede **norme minime** sull’organizzazione **interna** dei partiti politici europei tra le quali, in particolare, la definizione di **criteri di selezione** dei **candidati agli organi direttivi** e le modalità della loro nomina e della loro revoca dall’incarico;
- introduce **forme di trasparenza e controllo** più incisive sulle loro attività e su quelle delle fondazioni politiche, prevedendo in particolare **sanzioni** per le **violazioni dei valori dell’UE** e delle disposizioni del regolamento.
- **eleva** il tetto delle **donazioni individuali** ai partiti politici a livello europeo a **18.000 euro** su base annuale.

La **Commissione** ha presentato il **13 settembre 2017 una proposta (COM(2017) 481)** intesa a introdurre alcune limitate **modifiche al regolamento** relativo allo **statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee**.

In particolare, la Commissione propone di abbassare al 5% dell’importo totale (rispetto all’attuale 15%) la somma da ripartire in parti uguali tra tutti i partiti, per cui si aumenterebbe al 95 % (rispetto all’attuale 85%) la quota dei fondi assegnanti ai partiti politici in proporzione della quota dei deputati eletti, e di abbassare il requisito del

cofinanziamento dall'attuale 15% al 10% per i partiti politici e al 5% per le fondazioni europee.

Il contributo della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE

La **Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE** che si è svolta a **Bratislava il 23 e 24 aprile 2017**, tra i punti all'ordine del giorno, ha discusso anche del tema delle **migliori prassi per portare l'agenda parlamentare più vicina ai cittadini**.

Su tale questione, la Conferenza dei Presidenti nella **conclusioni** adottate, in particolare si indica:

- l'impegno alla **più ampia trasparenza ed apertura dei lavori parlamentari**, volta a garantire la **trasparenza del processo legislativo** e la **titolarità pubblica dell'informazione parlamentare**;
- il riconoscimento dell'importanza per la democrazia **dell'impegno dei cittadini nella vita politica** e l'importante **ruolo dei Parlamenti** nel colmare la distanza tra cittadini ed istanze decisionali a livello politico e nell'attività di comunicazione al pubblico delle politiche europee e nazionali, auspicando a tale proposito una **più stretta cooperazione tra i Parlamenti** e lo **scambio delle migliori prassi**;
- la necessità che **tutti i livelli istituzionali**, sia in ambito europeo che nazionale, facciano uno **sforzo maggiore in termine di comunicazione al pubblico sui temi dell'Europa**, e sulla storia e i valori condivisi dai cittadini europei;
- che l'uso delle **nuove forme e piattaforme di comunicazione elettroniche** può facilitare un maggiore coinvolgimento della società pubblica, e in particolare dei **giovani**, nel processo decisionale;
- una maggiore trasparenza, apertura e prossimità del processo politico ai cittadini europei è essenziale per **contrastare forme di incitamento all'odio, notizie false e disinformazione** che si esprimono sulle piattaforme digitali.

I negoziati per un registro sulla trasparenza obbligatorio dell'UE

La **Commissione europea** ha presentato il **28 settembre 2016** una **proposta di accordo interistituzionale** tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo in merito ad un **registro per la trasparenza**

obbligatorio che contenga, in un codice di condotta, le **regole e i principi applicabili ai rappresentanti di interesse** che agiscono nell'ambito delle istituzioni dell'UE.

La proposta in corso di negoziazione intende sostituire, aggiornandolo, il vigente accordo tra Commissione europea e Parlamento europea in merito al registro sulla trasparenza del 2011 che è stato da ultimo aggiornato il 16 aprile 2014. **L'accordo del 2014, a differenza della proposta in discussione, ha natura volontaria e non si applica al Consiglio dell'UE** che, al momento, non prevede alcuna regolazione specifica che renda trasparenti i suoi contatti con i rappresentanti di interessi.

La proposta ha l'obiettivo di **subordinare certi tipi di interazione** da parte di rappresentanti di interesse con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo alla previa iscrizione nel registro, che quindi diventerebbe ***de facto* una condizione preliminare per la rappresentanza di interessi presso le istituzioni dell'UE** allo scopo di influenzare l'elaborazione, l'attuazione e il processo decisionale relativo alla normativa dell'UE.

III SESSIONE: MERCATO UNICO DIGITALE - SVILUPPI ATTUALI DEGLI E-SERVICES

Per quanto riguarda la III Sessione, le **background notes** della Presidenza estone fanno riferimento al ruolo del **settore pubblico** nella trasformazione digitale dell'Unione europea, richiamando le conclusioni del **Digital Summit** tenutosi lo scorso **29 settembre a Tallinn**. In particolare, nel corso del Summit è stata adottata una [Dichiarazione ministeriale sull'e-Government](#), che conferma l'impegno nell'attuazione del **Piano d'azione dell'UE per l'e-Government 2016-2020** e annuncia le **azioni** che le pubbliche amministrazioni dovranno intraprendere nei prossimi cinque anni (**2018-2022**) per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

Digital
Summit
Tallinn

- *digital-by-default*, inclusività e accessibilità;
- *once-only principle* (le pubbliche amministrazioni dovrebbero **evitare di chiedere** ai cittadini e alle imprese **informazioni già disponibili**¹);
- affidabilità e sicurezza;
- apertura e trasparenza;
- interoperabilità *by default*.

Il Consiglio europeo del 19 ottobre scorso ha confermato le **conclusioni** del vertice tenutosi a **Tallinn** e ha chiesto l'attuazione della **Dichiarazione ministeriale di Tallinn sull'e-Government**, sottolineando l'importanza di **completare e attuare la Strategia per il mercato unico digitale entro il 2018**.

Piano d'azione dell'UE per l'e-Government 2016-2020

La Commissione europea lo scorso 19 aprile ha presentato una comunicazione concernente il **Piano d'azione dell'UE per l'e-Government 2016-2020** per accelerare la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni ([COM\(2016\)179](#)). Secondo le stime della Commissione europea, il settore pubblico contribuisce al **20-30% del PIL** europeo e il

¹ Ad oggi solo nel 48 per cento dei casi la PA applica questo principio e, secondo le stime della Commissione europea, l'applicazione diffusa del principio potrebbe comportare un risparmio netto di 5 miliardi di euro annui entro il 2017.

mercato unico digitale potrebbe **ridurre gli oneri amministrativi del settore pubblico del 15-20%**.

Il principio
"una tantum"

In base al Piano, **le pubbliche amministrazioni dovrebbero fornire servizi digitali come opzione preferita**, pur mantenendo aperti altri canali per chi non dispone di una connessione a Internet. Il piano si propone di tradurre concretamente **il principio "una tantum"** per cui **le pubbliche amministrazioni dovrebbero evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite**. Contestualmente, in base ai principi dell'**apertura e trasparenza**, le pubbliche amministrazioni dovrebbero scambiarsi le informazioni e i dati e permettere a cittadini e imprese di accedere ai propri dati, di controllarli e di correggerli. Dovrebbero, inoltre, permettere agli utenti di **sorvegliare i processi amministrativi** che li vedono coinvolti. Viene affermato, altresì, il principio della **interoperabilità per definizione**: i servizi pubblici dovrebbero essere progettati in modo da funzionare senza soluzione di continuità in tutto il mercato unico, in virtù della libera circolazione dei dati e dei servizi digitali nell'Unione europea.

Viene sottolineata poi l'esigenza di compiere ulteriori sforzi da parte di tutte le amministrazioni per **accelerare la diffusione dell'identificazione elettronica e dei servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno** (uso transfrontaliero e intersettoriale dell'identificazione elettronica (eID)²).

In particolare, il piano prevede di:

- istituire uno **sportello digitale unico europeo** che fornisca le informazioni e i servizi necessari **per operare a livello transfrontaliero**;
- **interconnettere tutti i registri delle imprese e i registri fallimentari** e collegarli al portale e-justice;
- istituire un **progetto pilota per l'applicazione del principio di "una tantum"** alle imprese oltre confine, per quanto riguarda i **documenti da fornire alle autorità pubbliche**;
- sviluppare servizi transfrontalieri di **e-salute** e accelerare il passaggio all'**e-procurement**.

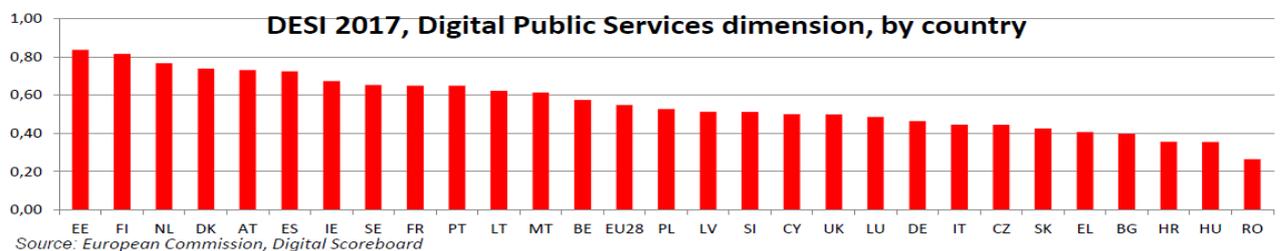
² Il primo passo pubblico a livello UE nel processo e-signing è avvenuto il 25 ottobre scorso, quando il presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani e il Vice Ministro estone per gli affari UE, Matti Maasilinna, hanno firmato elettronicamente un atto legislativo dell'UE.

Il piano d'azione **non dispone di un budget o di strumenti di finanziamento dedicati**, tuttavia dovrebbe essere d'ausilio nel **coordinare le risorse** a disposizione degli Stati membri attraverso diversi programmi dell'UE (Connecting Europe Facility per le telecomunicazioni, Programma ISA2³, Horizon 2020, Fondi strutturali e d'investimento europei e Programma di sostegno alle riforme strutturali).

La situazione italiana

L'Italia occupa la **21^a posizione** nella classifica dell'Unione europea (**indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2017**) relativa all'utilizzo dei servizi pubblici digitali, con il **16%** di utenti dei servizi di governo elettronico, rispetto a una **media europea del 34%**. Risultati parzialmente migliori si registrano per quanto riguarda il completamento dei servizi *online* (16^a posizione) e gli *open data* (19^a posizione).

5. Servizi pubblici digitali	Italia		Gruppo	UE
	Posizione	Punteggio	Punteggio	Punteggio
DESI 2017	21	0,44	0,43	0,55
DESI 2016	17	0,46	0,42	0,51



³Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens.

	Italia				UE DESI 2017 Valore
	DESI 2017		DESI 2016		
	Valore	Posizione	Valore	Posizione	
5a1 Utenti dei servizi di governo elettronico % di utenti di internet (scorso anno)	16% ↓	25	18%	24	34%
	2016		2015		2016
5a2 Moduli precompilati Punteggio (da 0 a 100)	33 ↓	19	37	16	49
	2016		2015		2016
5a3 Completamento dei servizi online Punteggio (da 0 a 100)	84 ↓	16	85	14	82
	2016		2015		2016
5a4 Open data (dati aperti)²⁵ % del punteggio massimo	52% ↑	19	49%	13	59%
	2016		2015		2016

Relazione sui progressi del settore digitale in Europa

In particolare, secondo la [Relazione sui progressi del settore digitale in Europa \(EDPR\)](#) – Profilo paese 2017⁴, pubblicata dalla Commissione europea, l'Italia registra **prestazioni inferiori alla media UE** nella dimensione dei **servizi pubblici digitali** e nell'ultimo anno ha perso posizioni in classifica (indice DESI 2017). Sul lato dell'**offerta**, la disponibilità di servizi pubblici *online* è al di sopra della media dell'UE, ma non ha mantenuto il passo con il miglioramento dei servizi di governo elettronico in altri Paesi. Inoltre, le **banche dati dell'amministrazione pubblica non sono ancora sufficientemente interconnesse** per permettere di precompilare i moduli riutilizzando le informazioni personali. Sul lato della **domanda**, le statistiche relative agli utenti confermano che gli Italiani non sono grandi utilizzatori di servizi *online* complessi.

Agenda per la semplificazione 2015-2017

Per quanto riguarda le iniziative della strategia italiana per il governo elettronico, le cui principali attività sono incluse nel pacchetto per la semplificazione amministrativa, **Agenda per la Semplificazione 2015-2017**, secondo la Relazione, alcune di esse sono in larga misura in linea con i tempi, mentre altre sono in **notevole ritardo**.

Identità elettronica

Il **sistema italiano di identità elettronica**, conforme al regolamento eIDAS e chiamato SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale), può ora essere utilizzato per accedere a oltre 4.000 servizi pubblici. Il Governo prevede di iniziare dal 2017 la certificazione anche dei gestori di attributi

⁴ La relazione sui progressi del settore digitale in Europa (EDPR) descrive i progressi realizzati dagli Stati membri in termini di digitalizzazione e raccoglie dati quantitativi estrapolati dall'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI - Digital Economy and Society Index) e informazioni qualitative sulle politiche specifiche per paese.

qualificati (attribute providers), ossia le istituzioni legittimate ad aggiungere qualifiche ai documenti di identità elettronici dei cittadini, come ad esempio certificati accademici o iscrizioni a un registro professionale. Questa espansione e la possibile introduzione di SPID anche da parte dei fornitori privati, in particolare degli istituti bancari, potrebbero accelerare l'adozione di SPID da parte dei cittadini. Oggi si contano solo **1,2 milioni di utenti**, cifra molto inferiore agli obiettivi del Governo (3 milioni di utenti al settembre 2015, dieci milioni di utenti al dicembre 2017).

Il sistema per i **pagamenti online** da corrispondere alle amministrazioni pubbliche (**PagoPA**), dalla tassa di iscrizione scolastica alle multe stradali, si sta diffondendo rapidamente grazie all'adozione da parte di un numero crescente di amministrazioni e oggi vi rientra il 66% del totale (15.292 su un totale di 23.062 amministrazioni pubbliche italiane). Il numero di transazioni, pari ad appena 1,3 milioni per il momento, è ancora limitato ma si registrano miglioramenti. D'altra parte, il consolidamento dei registri della popolazione locale (**Anagrafe Nazionale Popolazione Residente, ANPR**) è in notevole **ritardo**, considerato che per ora solo 3 dei 7.983 comuni sono operativi nella banca dati nazionale e altri 23 (che rappresentano l'11% della popolazione italiana) sono in fase sperimentale.

Secondo la Relazione, considerato il **basso livello di competenze digitali della popolazione italiana**, è più che mai importante che i servizi di governo elettronico siano di semplice utilizzo per l'utente. Un elemento essenziale per la facilità di utilizzo è considerata l'introduzione corretta di sistemi fondamentali quali PagoPA, SPID e ANPR. La razionalizzazione dell'anagrafe riveste particolare importanza, poiché i dati contenuti nei registri dell'anagrafe costituiscono la base per il corretto funzionamento di un'ampia gamma di servizi pubblici, ed eventuali ritardi che incidano sul relativo completamento potrebbero mettere a rischio la strategia italiana in materia di governo elettronico.

Pagamenti
online

SESSIONE IV: STATO DELL'ARTE – COSTRUIRE UN'EFFICACE E SOSTENIBILE UNIONE DELLA SICUREZZA

Premessa

L'obiettivo della realizzazione di uno **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, previsto dalle norme primarie dell'UE (il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), impegna l'Unione europea, tra l'altro, a garantire un livello elevato di sicurezza attraverso: misure di **contrasto e prevenzione** contro la criminalità; misure di **coordinamento e cooperazione** tra forze di polizia e autorità giudiziarie e alte autorità competenti; il **riconoscimento reciproco** di decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il **ravvicinamento delle legislazioni penali**.

In attuazione di tale obiettivo, la Commissione Juncker ha significativamente accelerato sul fronte del rafforzamento delle iniziative in materia di sicurezza anche a seguito della recrudescenza del fenomeno terroristico che negli ultimi anni ha fortemente inciso sull'ordinato svolgimento della vita democratica negli Stati membri dell'UE.

A tale proposito, il principale documento programmatico presentato dalla Commissione europea nell'aprile 2015, l'**Agenda europea sulla sicurezza**⁵, recante le linee strategiche per il periodo 2015-2020 in materia di sicurezza interna, individua una serie di azioni riferibili in linea di massima a **tre settori** considerati **prioritari** per la forte dimensione transfrontaliera: il **terrorismo**, la **criminalità organizzata** e la **criminalità informatica**.

Agenda
europea sulla
sicurezza

Tale strategia è stata rapidamente integrata e rafforzata tramite due ulteriori passaggi:

- la messa a punto di una vera e propria **tabella di marcia** per l'adozione delle misure UE in materia di sicurezza, contenuta nella comunicazione "Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per

⁵ Si tratta della comunicazione della Commissione europea [COM\(2015\)185](#).

combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'**Unione della sicurezza**' dell'aprile 2016⁶;

- la nomina di un **Commissario ad hoc** per l'**Unione della sicurezza**, quale riferimento specifico per l'attuazione delle priorità UE in tale settore.

Le principali iniziative europee nell'ambito dell'Unione della sicurezza riguardano i seguenti settori di intervento: potenziamento della sicurezza alle **frontiere esterne**; miglioramento dello **scambio di informazioni**; riduzione del margine di manovra dei **terroristi**; prevenzione della **radicalizzazione**; lotta contro la **criminalità informatica**; profili di **azione esterna**.

Frontiere esterne

L'efficace azione di controllo su ogni **ingresso** e **uscita** dall'Unione, propugnata, tra l'altro, nel discorso del Presidente della Commissione europea sullo Stato dell'Unione 2016, ha assunto rilevanza sempre più prioritaria nella politica di sicurezza interna UE, anche alla luce del fenomeno dei *foreign fighters*, **combattenti stranieri** spesso di cittadinanza degli Stati membri, i quali, dopo aver aderito alle campagne militari sotto le insegne di organizzazioni terroristiche in zone politicamente instabili come la Siria, l'Iraq e la Libia⁷, possono tornare negli Stati europei con l'intenzione di partecipare all'organizzazione di attentati terroristici.

⁶ Si tratta della comunicazione [COM\(2016\)230](#), sulla quale, il 16 marzo 2017, la Commissione I (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha approvato un documento finale. Si ricorda che la Commissione europea monitora costantemente il rispetto della tabella inclusa nella comunicazione con la pubblicazione periodica di relazioni che danno conto dello stato dell'attuazione dell'Unione della sicurezza.

⁷ Europol ritiene che nel 2016 circa 5 mila persone appartenenti a Stati membri (prevalentemente Belgio, Francia, Germania e Regno Unito) si siano mosse per andare a combattere in Siria e in Iraq. Nel 2015 l'ONU ha stimato che il fenomeno riguarderebbe circa 30 mila persone provenienti da tutto il mondo. Europol ha spesso sottolineato come l'eventuale sconfitta dell'ISIS sui campi di battaglia nelle aree citate potrebbe determinare un aumento dei ritorni in patria dei *foreign fighters* col conseguente rischio di un'ulteriore recrudescenza del fenomeno terroristico.

Le principali iniziative UE volte a rafforzare la sicurezza delle frontiere esterne (anche al fine di intercettare i possibili combattenti terroristi stranieri di ritorno) sono:

- l'istituzione della **Guardia di frontiera e costiera europea**, sulla base di Frontex, quale strumento rafforzato per la gestione condivisa delle frontiere esterne UE;
- la **revisione del Codice frontiere Schengen**, entrata in vigore nell'aprile del 2017, che prevede **verifiche sistematiche** nelle banche dati di tutti i viaggiatori che attraversano le frontiere esterne, compresi i **cittadini dell'UE**, al fine di identificare i viaggiatori che costituiscono una minaccia alla sicurezza o che sono oggetto di un mandato d'arresto⁸;
- l'istituzione del **sistema di ingressi/uscite dell'UE**, recentemente adottato dal Consiglio e in attesa di pubblicazione⁹, un meccanismo di **registrazione dei dati** di ingresso e uscita dei cittadini di Stati terzi che attraversano le frontiere esterne;
- la realizzazione di un **sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)**¹⁰, tuttora all'esame delle Istituzioni europee, volto a consentire la **raccolta di informazioni** sulle persone che intendono recarsi nell'UE **in regime di esenzione del visto** per rafforzare i controlli sull'immigrazione irregolare e individuare eventuali rischi prima del loro arrivo.

Revisione
Codice
frontiere
Schengen

Si ricorda, da ultimo, che la minaccia terroristica viene altresì indicata tra le principali ragioni alla base della recente proposta normativa della Commissione europea, che – in estrema sintesi – è volta ad ampliare gli attuali **limiti temporali** previsti dal Codice frontiere Schengen per quanto

⁸ [Regolamento \(UE\) 2017/458](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne.

⁹ Regolamento istitutivo del sistema europeo di entrata e uscita EES ([testo in attesa di pubblicazione](#)).

¹⁰ Proposta di regolamento [COM \(2016\) 731](#) che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 e (UE) 2016/1624.

riguarda il **ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne** da parte degli Stati membri¹¹.

Scambio di informazioni

Gli attentati terroristici recentemente avvenuti sul territorio dell'UE, anche per il profilo transfrontaliero delle attività organizzative che ne sono alla base (oltre alla capacità degli stessi autori di muoversi da uno Stato membro all'altro prima e dopo gli attentati), hanno messo in evidenza la prioritaria necessità di migliorare lo **scambio di informazioni** tra le autorità di contrasto degli Stati membri. In tale ambito, rispettando l'impegno preso nel citato discorso sullo Stato dell'Unione 2016, l'Unione europea ha anzitutto provveduto al rafforzamento del principale strumento di cooperazione a livello UE tra autorità di contrasto, la recentemente riformata agenzia **Europol**.

Europol

L'agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto funge da: centro di **sostegno per le operazioni** di contrasto; centro **informazioni sulle attività criminali**; centro di **competenze** in tema di **applicazione della legge**.

La principale funzione dell'Agenzia è la **condivisione di dati** sulla criminalità forniti dagli Stati membri. Sulla base di tali informazioni Europol produce, tra l'altro, documenti di **valutazione** delle minacce rappresentate dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità nell'UE (SOCTA) e relazioni sulla situazione e sulle **tendenze del terrorismo** nell'UE (TE-SAT).

Attualmente lavorano presso Europol circa **1.140 persone** tra membri dello staff e ufficiali di collegamento degli Stati membri, supportati da un bilancio che per il 2017 si attesta a circa **115 milioni di euro**.

La struttura organizzativa è stata progressivamente rinforzata con la costituzione all'interno dell'Agenzia di unità: si tratta in particolare del **Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica** (EC3), del **Centro europeo antiterrorismo** (ECTC), e del **Centro europeo per la lotta al traffico dei migranti** (EMSC). La Commissione europea ha previsto un ulteriore consolidamento di Europol per il 2018 con particolare riguardo alle attività di **rimozione dei contenuti terroristi on line** e di **contrasto alle frodi informatiche**.

¹¹ Proposta di regolamento [COM\(2017\)571](#) che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda le norme applicabili al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne.

Ulteriori iniziative normative UE per migliorare lo scambio di informazioni concernenti le attività criminali riguardano:

- il pacchetto di rafforzamento del **Sistema di informazione Schengen (SIS)**;

SIS

Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è un sistema centralizzato utilizzato per i **controlli** sulle **persone** e sugli **oggetti** da autorità competenti per l'immigrazione, dalla polizia, dalle autorità doganali e dalle autorità giudiziarie in 29 Paesi in Europa. Esso consente di **identificare** le persone e i beni segnalati, di conoscere **le motivazioni della ricerca**, di determinare le **azioni da effettuare** prioritariamente. La Commissione europea ha recentemente proposto una riforma complessiva del SIS che prevede tra l'altro: l'inserimento obbligatorio nel sistema dei **provvedimenti di rimpatrio** e dei **divieti di ingresso** nell'Unione europea; l'inserimento nel sistema delle segnalazioni relative al **rischio di sottrazione di minori**; la creazione di un nuovo strumento a disposizione delle autorità di polizia e di contrasto al crimine (cosiddetto "**controllo di indagine**")¹²;

- una serie di proposte normative per facilitare lo scambio di **casellari giudiziari dei cittadini dei Paesi terzi** nell'UE attraverso il sistema europeo di informazioni sui casellari giudiziari (ECRIS)¹³.

L'attuale sistema consente agevolmente la verifica di **precedenti penali** a carico di **cittadini UE**. La riforma mira al medesimo risultato per quanto

¹² Il pacchetto si articola nella proposta di regolamento [COM\(2016\)881](#) relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nella proposta di regolamento [COM\(2016\)882](#) sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica il regolamento (UE) n. 515/2014 e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006, e nella proposta di regolamento [COM\(2016\)883](#) sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica il regolamento (UE) n. 515/2014 e abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006, la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione. Sul pacchetto di proposte relative alla riforma del SIS, il 2 agosto 2017, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, ha adottato un documento finale.

¹³ Si tratta in particolare della proposta di regolamento [COM\(2017\)344](#) che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (TCN) e integrare e sostenere il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (sistema ECRIS-TCN), e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011. Sulla proposta, il 5 ottobre 2017, la Commissione II (Giustizia) della Camera dei deputati ha approvato un documento finale.

riguarda le **condanne definitive** emesse negli **Stati membri** a carico di **cittadini extra- UE**.

Si ricorda, infine, che la Commissione europea sta attualmente producendo sforzi per garantire l'attuazione della [direttiva UE che regola l'utilizzo dei dati del codice di prenotazione \(PNR\)](#) ai fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, nonché del [quadro di Prum](#) per lo scambio automatizzato tra Stati UE di dati sul DNA, dati dattiloscopici e dati di immatricolazione dei veicoli. Da ultimo, la Commissione europea sta lavorando ad un ulteriore miglioramento dello scambio delle informazioni secondo l'approccio dell'**interoperabilità dei sistemi di informazione**, che dovrebbe concretizzarsi nella possibilità per le autorità competenti di accedere simultaneamente a tutti i dati relativi a criminali e terroristi contenuti nelle diverse banche dati centralizzate UE in materia di gestione della sicurezza, anche nel caso di registrazione sotto nomi diversi nei database non collegati tra di loro.

Riduzione del margine di manovra dei terroristi

L'Unione europea ha recentemente aggiornato il **quadro giuridico penale** in materia di **terrorismo** attraverso una direttiva che qualifica come reati fattispecie quali il **finanziamento del terrorismo**, l'**addestramento** e i **viaggi a scopi terroristici**, nonché l'**organizzazione** e l'**agevolazione** di tali viaggi¹⁴. La direttiva, la cui attuazione è prevista entro settembre 2018, prevede altresì strumenti di rafforzamento del **sostegno alle vittime** del terrorismo.

Per ridurre il margine d'azione dei terroristi l'Unione europea ha, inoltre, adottato una politica di maggiore contrasto all'approvvigionamento dei mezzi utili all'**organizzazione degli attentati**. Si tratta in particolare della revisione della [direttiva sulle armi da fuoco](#), che mira ad ampliare la gamma di armi proibite escludendo quelle più pericolose da una circolazione diffusa, della revisione della disciplina europea sui **precursori di esplosivi** (per

¹⁴ Si tratta della [direttiva \(UE\) 2017/541](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio. Sulla proposta, il 21 giugno 2016, la Commissione II (Giustizia) della Camera dei deputati ha approvato un documento finale.

limitare la fabbricazione di **esplosivi artigianali**), ed infine di una serie di proposte volte ad individuare e prevenire il **finanziamento del terrorismo**.

In tale ultimo ambito si ricordano tre proposte legislative volte, rispettivamente, a rafforzare il quadro giuridico europeo penale nel settore del **riciclaggio di denaro**, a individuare **pagamenti illeciti** in denaro **contante** e a stabilire il **riconoscimento** reciproco dei provvedimenti di **congelamento** e di **confisca** dei beni di origine criminosa¹⁵. A tale pacchetto la Commissione europea ha aggiunto la recente proposta recante una disciplina volta ad impedire l'importazione e il deposito nell'UE di **beni culturali** esportati illecitamente da un **Paese terzo**¹⁶.

Da ultimo, si ricorda che il 18 ottobre 2017 la Commissione europea ha presentato un ulteriore pacchetto antiterrorismo, che comprende, tra l'altro:

Pacchetto
antiterrorismo

- un piano d'azione per sostenere la **protezione degli spazi pubblici**¹⁷;
- un piano d'azione per rafforzare la preparazione contro i **rischi** per la sicurezza di natura **chimica, biologica, radiologica e nucleare**¹⁸;
- misure per impedire l'accesso ai mezzi usati dai terroristi per preparare e perpetrare attentati, come sostanze pericolose o finanziamenti, che includono una [raccomandazione](#) relativa a misure immediate volte a prevenire l'uso improprio dei precursori di esplosivi.

Radicalizzazione

Il tema della radicalizzazione e della propaganda terroristica, sia in ambienti virtuali, sia in luoghi fisici frequentati da soggetti considerati a rischio come le **scuole** e le **carceri**, è stato sottolineato negli ultimi due discorsi del Presidente Juncker sullo Stato dell'Unione quale sfida prioritaria per l'UE. In particolare, sulla base delle linee strategiche definite nella

Strategia di
prevenzione

¹⁵Si tratta della proposta di direttiva [COM\(2016\) 826](#) per armonizzare la definizione e le sanzioni penali per il riciclaggio di denaro, della proposta di regolamento [COM\(2016\) 825](#) per individuare pagamenti illeciti in denaro contante, e della proposta di regolamento [COM\(2016\) 819](#) relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca dei beni di origine criminosa.

¹⁶ Proposta di regolamento [COM\(2017\) 375](#) relativo all'importazione di beni culturali, sulla quale il 19 ottobre 2017 la Commissione VII (Cultura) della Camera dei deputati ha approvato un documento finale.

¹⁷ [COM\(2017\)612](#);

¹⁸ [COM\(2017\)610](#);

comunicazione del 2016 “Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all’estremismo violento¹⁹”, la Commissione europea ha messo in campo una serie di strumenti, tra i quali il rafforzamento della collaborazione con le **società del web** per aumentare e cancellare dalla rete i contenuti che incitano all’odio e agli atti terroristici, e il sostegno delle attività a livello locale che mirano a **sottrarre i soggetti** a rischio ai **processi di radicalizzazione**.

Contrasto
alla
radicalizzazi
one *on line*

I principali strumenti messi in campo dall’UE al fine del contrasto alla **radicalizzazione *on line*** sono:

- il **Forum dell’UE su Internet**, organismo che, in linea di massima, riunisce Ministri dell’interno degli Stati membri, rappresentanti di alto livello di importanti web company e della società civile, Europol, il coordinatore dell’Unione europea per il terrorismo e il Parlamento europeo, con l’obiettivo di individuare misure volte a **ridurre l’accessibilità ai contenuti terroristici** e all’*hate speech on line*, e a rafforzare le **narrazioni alternative in rete**;
- il **Code of conduct**, recante, tra l’altro, l’impegno di alcune delle più importanti società informatiche (Facebook, Twitter, YouTube e Microsoft) ad esaminare entro 24 ore le richieste di **rimozione** dalle rispettive piattaforme di contenuti che incitano all’odio e, se del caso, a **cancellare tali contenuti** o a renderli **inaccessibili**.

Code of
conduct

Tra le principali misure di prevenzione e contrasto ai processi di radicalizzazione in termini generali avviate dalla Commissione europea devono invece ricordarsi:

RAN

- la **Rete UE per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN)**;

Istituita nel settembre 2011, la rete sostiene gli operatori locali che lavorano in prima linea per prevenire la radicalizzazione e l’estremismo violento e facilita lo scambio di esperienze e di buone pratiche.

La RAN comprende, tra l’altro, **autorità di polizia e carcerarie, insegnanti, accademici, operatori sociali e professionisti del settore sanitario**, nonché rappresentanti della **società civile** e **autorità locali**,

¹⁹ [COM\(2016\)379](#)

- il **Gruppo di esperti di alto livello in materia di radicalizzazione**, istituito nel luglio del 2017 con l’incarico di definire raccomandazioni in materia di contrasto e prevenzione del fenomeno con particolare riguardo al coordinamento e alla cooperazione tra tutti i portatori di interesse.

Gruppo di esperti di alto livello in materia di radicalizzazione

Cybercrime

La risposta agli attacchi informatici, come ribadito nel discorso sullo Stato dell’Unione 2017, è considerata dall’Unione europea una questione di carattere prioritario.

Il fenomeno degli attacchi alla **cybersicurezza** è in espansione sia quantitativa che qualitativa. Gli attacchi informatici negli ultimi anni provengono per la maggior parte da soggetti **non statali** che sono motivati prevalentemente dall’obiettivo di **profitti illeciti**; in altri casi la finalità del cybercrime è rappresentata dalla **destabilizzazione** delle Istituzioni e dei **processi democratici** svolgendosi attraverso attacchi a **infrastrutture critiche**, o ancora tramite la divulgazione sul web di **fake news** al fine di condizionare l’opinione pubblica. Soprattutto in quest’ultimo caso, l’Unione europea ha potuto appurare la provenienza di tale genere di cyberattacchi anche da parte di soggetti nell’orbita di Governi extra-UE.

Attacchi alla cybersicurezza

In tale ambito, oltre all’adozione della [direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi di informazione](#) che prevede obblighi di segnalazione alle autorità nazionali in caso di **incidenti gravi**, si ricorda che sono all’esame delle Istituzioni europee:

- la proposta di creazione di un'**Agenzia dell'UE per la cibernsicurezza**, con il compito di migliorare la capacità di reazione dell’Unione, tra l’altro, organizzando ogni anno **esercitazioni paneuropee** di cibernsicurezza e garantendo una migliore **condivisione delle conoscenze** e delle attività d’intelligence sulle minacce mediante la creazione di centri di condivisione e **analisi delle informazioni**²⁰;
- la proposta di realizzazione di un quadro di certificazione europeo volto a garantire che i **prodotti** e i **servizi** (con particolare riguardo sia ai **dispositivi** che fanno funzionare le **infrastrutture critiche**, quali le reti

²⁰ Proposta di regolamento [COM/\(2017\)477](#) relativo all’ENISA, l’agenzia dell’Unione europea per la cibernsicurezza, che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013, e relativo alla certificazione della cibernsicurezza per le tecnologie dell’informazione e della comunicazione ("regolamento sulla cibernsicurezza")

energetiche e di trasporto, sia ai **dispositivi di largo consumo**) siano sicuri sotto il profilo cibernetico;

- una proposta di direttiva che riforma la disciplina europea in materia di contrasto delle **frodi** e delle **falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti**²¹.

Da ultimo, si ricorda che il rafforzamento della cibersicurezza è stato uno dei punti qualificanti degli esiti del **Consiglio dell'UE Affari generali del 20 novembre 2017**, le cui conclusioni, da un lato, hanno favorevolmente accolto le recenti iniziative della Commissione europea, dall'altro hanno invitato gli Stati membri a mettere a disposizione le risorse e gli investimenti necessari per affrontare la questione degli attacchi cibernetici.

Consiglio
dell'UE
Affari
generali

Azione esterna UE in materia di antiterrorismo

L'Unione europea sta elaborando misure per il rafforzamento della politica estera in materia di lotta al terrorismo e per potenziare il coordinamento tra tale ambito di intervento e la politica di sicurezza interna dell'UE.

In particolare, la Commissione europea, con uno sforzo finanziario di oltre 2,3 miliardi di euro per circa 600 progetti dal 1° gennaio 2017, sta sostenendo iniziative di azione esterna UE che riguardano, tra l'altro, la lotta contro il finanziamento del terrorismo, il contrasto alla radicalizzazione, nonché misure volte alla riduzione delle cause profonde che generano insicurezza e rigurgiti di stampo terroristici in Stati terzi (istruzione, accesso a risorse naturali, sicurezza e sostegno alla società civile).

Consiglio
affari esteri

In tale ambito si ricordano, in particolare, le conclusioni del **Consiglio affari esteri del 19 giugno 2017** sull'azione esterna dell'UE relativa alla lotta al terrorismo.

Le **priorità** indicate in tali conclusioni riguardano:

Priorità

- il rafforzamento della **rete di esperti antiterrorismo** presso le **delegazioni dell'UE** negli Stati terzi;

²¹ Si tratta della proposta di direttiva [COM \(2017\) 489](#) relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti e che abroga la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, sulla quale, il 21 novembre 2017, la Commissione II (Giustizia) della Camera dei deputati ha approvato un documento finale.

- la **cooperazione rafforzata** con il Medio Oriente e il Nord Africa, i Balcani occidentali, la Turchia, il Sahel e il Corno d'Africa, anche tramite il sostegno finanziario alla lotta contro il terrorismo e alla lotta contro l'estremismo violento e la prevenzione di quest'ultimo;
- il rafforzamento della **cooperazione internazionale** con partner strategici fondamentali quali gli **Stati Uniti**, l'**Australia**, il **Canada** e i **partner Schengen**, oltre che con organismi regionali e multilaterali, in particolare le **Nazioni Unite**, la **NATO**, il **Forum globale antiterrorismo**, **INTERPOL** e la coalizione internazionale per combattere il Da'esh.

Tra i profili di politica estera UE in materia di sicurezza si ricordano infine le seguenti recenti iniziative:

- le proposte di conclusione, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo protocollo addizionale ²²;
- la riapertura dei negoziati con il Canada per un nuovo accordo in materia di trasmissione di dati PNR, dopo che la Corte di giustizia UE ha valutato illegittimo il precedente negoziato in quanto non conforme ai diritti fondamentali della protezione dei dati e del rispetto della vita privata.

²² La Convenzione, adottata dal Consiglio d'Europa il 16 maggio 2005, riguarda l'incriminazione di atti di terrorismo e le attività legate al terrorismo, la cooperazione internazionale per tali reati e la protezione, il risarcimento e il sostegno delle vittime del terrorismo.

SESSIONE V: DIMENSIONE ESTERNA DELLA MIGRAZIONE: LA PREVENZIONE E LA LOTTA CONTRO L'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

Il quadro generale

Negli ultimi anni, L'Unione europea ha visto arrivare sul suo territorio il numero di rifugiati e richiedenti asilo più elevato dalla fine della Seconda guerra mondiale. I sistemi istituiti attraverso le politiche europee e nazionali relative all'immigrazione, all'asilo e alla gestione delle frontiere sono stati sottoposti a una pressione inusitata. L'Unione e gli Stati membri, non essendo attrezzati a rispondere in modo efficace a una crisi di tale ampiezza, hanno posto in essere una serie di misure che, dalla reazione di tipo emergenziale, si sono gradualmente evolute, in linea con il percorso tracciato dall'Agenda europea sulla migrazione, verso un **approccio globale**, equamente suddiviso tra misure interne ed esterne.

Una nuova crisi



Fonte: UNHCR

Il quadro dell'impegno profuso dall'Unione europea è stato efficacemente sintetizzato nella comunicazione della Commissione, dello scorso 27 settembre, sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione ([COM\(2017\)558](#)), che si procede a illustrare prima nelle sue coordinate fondamentali, per poi focalizzarsi sulle misure poste in essere nell'ambito specifico della dimensione esterna delle politiche migratorie.

Lo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione nella sua globalità

Ricollocazione e
reinsediamento

La comunicazione si sofferma in primo luogo sulla risposta apportata alla situazione di crisi e sottolinea l'impatto positivo dell'ampia gamma di misure adottate, che vanno da una migliore gestione delle frontiere esterne a esempi concreti di solidarietà sia all'interno dell'Unione che nei confronti di partner esterni.

Con particolare riferimento alle misure per alleviare la **pressione sui sistemi d'asilo di Italia e Grecia**, la comunicazione esprime una valutazione complessivamente positiva sul **programma di ricollocazione** dei richiedenti asilo verso gli altri Stati membri. Pur riconoscendo che la fase iniziale è stata lenta, la Commissione rileva un aumento costante dei soggetti ricollocati, quantificandone il numero a settembre 2017 in 28.500 persone, "cioè circa il 90% di coloro per i quali erano state presentate richieste di ricollocazione". Va rilevato d'altro canto che tale numero **rimane decisamente basso rispetto agli obiettivi che i programmi di ricollocazione si erano prefissati**. Positiva altresì la valutazione del programma di **reinsediamento** varato nel luglio 2015, che, integrandosi progressivamente con il meccanismo istituito nell'ambito della Dichiarazione UE-Turchia (v. *infra*), ha permesso di reinsediare più di 23.000 persone.

Misure contro il
traffico di
migranti

La comunicazione si sofferma poi sui provvedimenti assunti per prevenire e combattere le attività criminali di scafisti e trafficanti su tutta la rotta, nel quadro del **piano d'azione contro il traffico di migranti** adottato nel maggio 2015 ([COM\(2015\)285](#)), conferendo particolare risalto al varo, nel 2016, del Centro europeo per la lotta al traffico di migranti (EMSC) presso Europol, che ha fornito un sostegno fattivo alle indagini contro le reti criminali, con 68 casi sostenuti nel 2017 e 93 nel 2016, che hanno portato a 147 arresti nel 2016 e a 167 nel 2017 fino alla data della comunicazione.

Rimpatri e
riammissioni

In tema di **rimpatri e riammissioni**, particolare risalto è dato al nuovo mandato conferito all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, che sarà chiamata a sostenere gli Stati membri e a garantire il coordinamento operativo di tutti gli aspetti del rimpatrio, nonché alle raccomandazioni concrete che la Commissione ha formulato nel **Piano d'azione rinnovato sui rimpatri del marzo 2017**. Viene tuttavia rilevato come, secondo i dati EUROSTAT, su 1 milione circa di cittadini di paesi terzi trovati in posizione irregolare nell'UE durante il 2016, solo la metà ha ricevuto l'ordine di lasciare

l'Unione e meno della metà, vale a dire 226.000 persone, è stata effettivamente rimpatriata, **con un tasso di rimpatri effettivi che rimane invariato intorno al 36% e scende al 27% qualora si escludano i rimpatri verso i Balcani occidentali.**

In tema di **operazioni di salvataggio**, la comunicazione rivendica i risultati ottenuti attraverso una serie di strumenti che vanno dal rafforzamento delle operazioni congiunte Triton e Poseidon, strettamente coordinate e associate alle risorse mobilitate da EUNAVFOR MED Sophia, alla Dichiarazione UE-Turchia. Dal 2015 gli interventi nel Mediterraneo centrale hanno condotto al salvataggio di 620.000 vite umane, mentre le persone decedute o scomparse nel Mar Egeo sono state solamente 113 rispetto alle circa 1.150 dell'anno precedente l'accordo con la Turchia.

Salvataggi

Dopo essersi soffermata sui rilevanti passi avanti legislativi realizzati con l'istituzione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nel 2016 e con il buon livello di avanzamento dei negoziati sulle frontiere intelligenti (sistema di ingressi/uscite EES e sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi ETIAS), la comunicazione si concentra sul pacchetto di proposte presentate tra maggio e luglio del 2016 e che lanciano un **processo di revisione di tutti i principali strumenti giuridici del sistema europeo d'asilo**, rilevando come i negoziati stiano procedendo a diverse velocità, dall'accordo politico già raggiunto sulla proposta riguardante l'agenzia dell'Unione europea per l'asilo, al sostanziale stallo della proposta di revisione del cd. Sistema di Dublino.

Asilo

La dimensione esterna delle politiche migratorie nell'Agenda sulla migrazione

La comunicazione dedica ampio spazio alle misure poste in essere per rafforzare e rilanciare la dimensione esterna delle politiche migratorie dell'Unione. Sezioni specifiche del documento sono dedicate:

- Alla **Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016** - e all'associato Strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia, con una dotazione di 3 miliardi di euro per il biennio 2016-2017 -, cui si riconosce un ruolo chiave nell'interrompere il ciclo dei flussi incontrollati di migranti e il merito di aver creato "un'alternativa ai flussi migratori pericolosi, poiché ha aperto vie organizzate, sicure e legali verso l'Europa per gli

UE-Turchia

aventi diritto alla protezione internazionale facilitando al tempo stesso i rimpatri";

Partenariato

- Al **partenariato per la cooperazione sulla migrazione con i paesi di origine e di transito**, lanciato dalla commissione il 7 giugno 2016 ([COM\(2016\)385](#)), che rappresenta il principale strumento con il quale l'Unione intende affrontare le cause profonde dei fenomeni migratori,

Fondo fiduciario

in parallelo alle azioni già avviate nell'ambito del cd. Processo di La Valletta. Lanciato con cinque paesi prioritari e ampliato progressivamente a un gruppo più esteso di partner, il piano è stato inizialmente sostenuto grazie allo stanziamento di 3,1 miliardi di euro da parte del **Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa**, destinati a 26 paesi della regione del Sahel e del lago Ciad, del Corno d'Africa e dell'Africa settentrionale, con soli 227,7 milioni di euro provenienti dai bilanci nazionali o da altri partner. **Il Fondo ha operato anche nel Mediterraneo centrale**, sostenendo in particolare l'impegno dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni e dell'UNHCR. In prospettiva, un ruolo fondamentale nel prosieguo del partenariato UE-Africa dovrebbe essere svolto dal nuovo piano per gli investimenti esterni (v. *infra*), che si rivolge proprio ai paesi africani e del vicinato, e che dovrebbe generare 44 miliardi di euro di investimenti entro il 2020;

Libia

- Agli sforzi profusi, nell'ambito della gestione delle frontiere e dell'azione di salvataggio di esseri umani, **per attività di supporto e di formazione della guardia costiera libica**, a partire da un progetto di 46,3 milioni di euro, cofinanziato dall'UE e dall'Italia, che è stato approvato lo scorso luglio e dovrebbe proseguire nei prossimi anni.

I prossimi passi nell'attuazione dell'Agenda sulla migrazione

La comunicazione di settembre 2017 procede infine a illustrare quelli che saranno i principali passi da compiere per rafforzare l'efficacia dell'azione dell'Unione in materia di migrazioni.

Le misure più urgenti

Per quanto concerne la dimensione interna, il documento della Commissione si sofferma:

- Sulla **ristrutturazione del Sistema di Dublino**, che rimane l'unica soluzione strutturale praticabile per rendere la legislazione europea sull'asilo conforme al mutato scenario globale, e sulla conseguente necessità di

- un tempestivo progresso che porti al più presto a un accordo politico sul relativo dossier legislativo;
- Sul rafforzamento dei percorsi legali d'ingresso nell'Unione, che dovrebbe articolarsi in un rafforzato impegno anche finanziario in tema di **reinsediamento**, e nel progressivo passaggio da regimi ad hoc a un quadro stabile dell'Unione in materia;
 - Su una politica più efficace in materia di **rimpatri**, che non potrà prescindere da un ruolo rafforzato dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, unito tuttavia a un impegno più costante da parte degli Stati membri e all'applicazione di tutte le potenzialità operative offerte dal **sistema dei punti di crisi** (hotspot).

Per quanto concerne più nello specifico la dimensione esterna del quadro di partenariato sulla migrazione, la Commissione osserva come, a più di un anno dalla sua adozione, il nuovo approccio abbia "stimolato i paesi partner ad agire per riformare i sistemi di gestione della migrazione e per lottare più efficacemente contro il traffico di migranti. **Non si è tuttavia riusciti a instaurare una cooperazione rafforzata in materia di rimpatri**, e per compiere dei progressi occorre un investimento supplementare in una serie di settori.

Ad avviso della Commissione, **le risorse del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, e in particolare la componente dell'Africa settentrionale, dovrebbero essere ulteriormente rafforzate attraverso finanziamenti supplementari degli Stati membri**. Inoltre, in considerazione del fatto che il Fondo in questione scadrà nel 2020, sarà necessario che, nell'ambito delle discussioni sul prossimo QFP, venga individuata la soluzione più appropriata per garantire "un efficace finanziamento della politica esterna in materia di migrazione".

All'interno del quadro di partenariato, un rilievo sempre maggiore ha infine assunto l'insieme di misure per rispondere alla crescente pressione migratoria lungo la rotta del Mediterraneo centrale, dando seguito alla strategia presentata nella comunicazione congiunta del gennaio 2017 e delle azioni elencate nella Dichiarazione di Malta del febbraio 2017 e nel piano d'azione della Commissione del luglio 2017.

Il Consiglio europeo di ottobre e lo stato dell'arte

Le politiche migratorie, inclusa la loro dimensione esterna, sono state infine al centro delle discussioni tra Capi di Stato e di governo dell'UE in occasione dell'ultimo Consiglio europeo del 19 e 20 ottobre. Le conclusioni adottate in quella sede hanno evidenziato in particolare:

Le conclusioni

- L'efficacia dell'approccio seguito dalle Istituzioni UE e dagli Stati membri per assicurare un **controllo efficace delle frontiere esterne**, che ha portato a una significativa riduzione dei flussi migratori e del numero delle vittime in mare;
- L'opportunità di proseguire e rafforzare il perseguimento di un approccio di ampio respiro, incentrato, oltre che sulla vigilanza su tutte le rotte migratorie, su un uso pragmatico, flessibile e coordinato degli strumenti a disposizione, su forme di sostegno agli Stati membri direttamente colpiti e coinvolti e su **una solida cooperazione con i paesi di origine e transito**;
- La necessità di un ulteriore impegno collettivo volto a ridurre l'attrattiva della migrazione illegale tramite **il rafforzamento della politica di rimpatrio, una più efficace attuazione degli accordi di riammissione e la piena operatività dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**;
- La volontà di dare concretezza a una serie di impegni e di linee guida attinenti nello specifico alla **rotta del Mediterraneo centrale** (sostegno all'Italia e agli altri Stati membri nei loro sforzi finalizzati a ridurre i flussi migratori e aumentare i rimpatri; sostegno anche finanziario agli sforzi profusi dall'UNHCR e dall'OIM in Libia e nella regione; collaborazione con le autorità libiche);
- La soddisfazione per il recente avvio del **Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile** (regolamento (UE) 2017/1601), che sostiene gli investimenti in Africa e nei paesi del vicinato europeo, allo scopo di creare posti di lavoro e affrontare le cause profonde della migrazione, contribuendo altresì all'attuazione dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici;
- Un rinnovato impegno nei confronti del sistema Schengen, con l'intento di **realizzare il prima possibile un "ritorno a Schengen"** che tenga pienamente conto, nel contempo, degli "interessi proporzionati" degli Stati membri in materia di sicurezza;

Il nuovo Fondo per lo sviluppo sostenibile

- Un sostanziale compiacimento per i progressi compiuti in merito alla riforma del sistema europeo comune di asilo, accompagnato da una sollecitazione **perché si converga al più presto su un accordo che trovi il giusto equilibrio tra responsabilità e solidarietà** e garantisca la massima resilienza in caso di crisi future.

LA BREXIT

A seguito dell'**esito negativo del referendum** sulla permanenza del Regno Unito nell'UE del **23 giugno 2016**, il Governo del Regno Unito ha proceduto alla **notifica** formale del **processo di recesso** dall'UE il **29 marzo 2017**.

Ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), il processo di uscita del Regno Unito dall'UE si **dovrebbe concludere entro due anni e quindi il 29 marzo 2019** (*a meno che il Consiglio europeo, come previsto dall'art. 50 del TUE, non decida all'unanimità di prorogare tale termine*).

Il **Consiglio europeo** straordinario a 27, del **29 aprile 2017**, ha adottato gli [orientamenti per il negoziato sulla Brexit](#) prevedendo un **approccio per fasi dei negoziati**:

- la **prima fase** sarà dedicata a fornire la massima **chiarezza e certezza giuridica ai cittadini, alle imprese ed ai partner internazionali** sugli effetti del recesso del Regno Unito e a definire le modalità di recesso del Regno Unito per quanto riguarda i diritti e le obbligazioni derivanti da impegni assunti in quanto Stato membro dell'UE. I negoziati affronteranno in via prioritaria le seguenti **tre questioni**:
 - a) **diritti dei cittadini dell'UE e del Regno Unito** coinvolti direttamente nel processo di recesso del Regno Unito dall'UE;
 - b) **liquidazione finanziaria una tantum** in collegamento con il bilancio dell'Unione, con l'uscita del Regno Unito dalle istituzioni e dagli organi istituiti dai trattati e con la partecipazione del Regno Unito a fondi e meccanismi specifici collegati alle politiche dell'Unione;
 - c) regolamentazione delle questioni legate alla **frontiera tra Irlanda e l'Irlanda del Nord**.
- la **seconda fase** sarà dedicata ad una intesa complessiva **sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito**, atteso che un accordo sulle future relazioni tra UE e Regno Unito **potrà essere concluso solo quando il Regno Unito avrà completato il recesso dall'UE e sarà diventato Stato terzo**.

Prima fase dei negoziati

Seconda fase dei negoziati

L'accordo di recesso del Regno Unito dall'UE è concluso dal Consiglio, a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo e non necessita di essere ratificato dagli Stati membri. L'accordo che disciplinerà le future relazioni tra l'UE e il Regno Unito avrà natura mista e dovrà invece essere ratificato da tutti gli Stati membri.

Spetterà al Consiglio europeo decidere, sulla base dei progressi conseguiti, il passaggio dalla prima alla seconda fase dei negoziati.

Recenti sviluppi dei negoziati

I negoziati sulla Brexit sono stati avviati il 19 giugno 2017. Al momento si sono svolti 6 round negoziali di cui l'ultimo dal 9 e 10 novembre 2017, a conclusione del quale il Capo negoziatore della UE, Michel Barnier, ha dichiarato che non sono ancora stati compiuti progressi sostanziali e ha indicato di aver formulato una scadenza di due settimane affinché il Regno Unito chiarisca le sue proposte sui punti del negoziato sui quali non vi è ancora un accordo e in particolare riguardo la liquidazione finanziaria e i modi per evitare una barriera fisica al confine tra Irlanda del Nord e Irlanda, al fine di poter conseguire un passaggio alla seconda fase dei negoziati in occasione del prossimo Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre.

Barnier ha, inoltre, indicato che l'UE sta valutando per la sua parte i preparativi necessari nel caso di una uscita del Regno Unito dall'UE senza alcun accordo.

Secondo quanto riportato dalla stampa, Il Governo irlandese, con il sostegno della Commissione europea, avrebbe indicato che al fine di evitare barriere fisiche, l'Irlanda del Nord dovrebbe restare nell'Unione doganale, tale proposta sarebbe stata respinta dal Governo britannico contrario a creare delle frontiere interne al suo ordinamento.

In precedenza, il Consiglio europeo nella riunione del 20 ottobre 2017 ha espresso apprezzamento per i progressi conseguiti dai negoziati in materia di diritti dei cittadini e per quanto riguarda la regolamentazione del confine in Irlanda. Sul tema degli impegni finanziari, invece, il Consiglio europeo ha rilevato che l'impegno del Regno Unito non si è ancora tradotto in un fermo e concreto impegno da parte del Regno Unito a onorare tali obblighi nella loro totalità.

Il Consiglio europeo ha rinvio al Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre la valutazione sul fatto che siano stati raggiunti progressi sufficienti per l'avvio della seconda fase dei negoziati relativa alle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito e alle eventuali disposizioni transitorie.

Il Consiglio europeo, al fine di essere già pronto per tale scenario, ha **invitato** il Consiglio dell'UE e il Capo negoziatore della Commissione europea ad **avviare una discussione interna preparatoria su tali profili**.

A conclusione del 5° round negoziale di ottobre, Barnier aveva ribadito l'**apprezzamento** per l'intenzione espressa dal Primo ministro May nel discorso di Firenze, per la quale l'**accordo in materia di diritti dei cittadini avrà applicabilità diretta** nell'ordinamento britannico, pur restando **divergenze sul ruolo della Corte di giustizia dell'UE** nella giurisdizione su eventuale controversie, richiesta dall'UE e non accettata dal Regno Unito.

Rimangono divergenze inoltre sulle modalità con le quali regolare il ricongiungimento familiare e con le quali garantire il trasferimento delle prestazioni sociali.

Per quanto riguarda la **liquidazione finanziaria**, Barnier aveva indicato che il **Regno Unito non aveva ancora fornito elementi** e che su tale questione i negoziati sono in una **situazione di stallo**. Barnier ha auspicato che sulla base di un **chiaro impegno politico da parte del Regno Unito** si possa raggiungere un **accordo su tale profilo entro il Consiglio europeo di dicembre**.

Si ricorda che in precedenza **Barnier aveva considerato insufficiente l'offerta della May di onorare tutte le pendenze finanziarie in essere limitatamente al 2020**, sulla base di una offerta finanziaria di circa **20 miliardi di euro** (*si ricorda che le pendenze relative al quadro finanziario pluriennale 2014-2020, che termina il 31 dicembre 2010 in base alle regola finanziaria n+2, si estendono fino al 2022 e, secondo alcune stime circolate in maniera ufficioso, ammonterebbero a non meno di 60 miliardi di euro*).

Secondo notizie riportate da organi di stampa, il **Primo Ministro britannico May** avrebbe acquisito nei giorni scorsi il **consenso** all'interno del gabinetto governativo sull'opportunità di **aumentare l'offerta del Regno Unito** per le pendenze finanziarie, per una cifra che – sempre come riportato dalla stampa – sarebbe prossima ai **40 miliardi di euro**.

Barnier ha indicato che **non si potrà affrontare la discussione sul periodo di transizione** richiesto dalla May nel discorso di Firenze, **finché non sarà raggiunto un accordo su tutte e tre le questioni principali della prima fase di negoziato** (diritti dei cittadini, liquidazione finanziaria e confine tra Irlanda e Irlanda del Nord) e che in ogni caso un eventuale **periodo di transizione** in cui il Regno Unito continuasse ad avere **pieno**

accesso al Mercato unico presupporrebbe il rispetto di tutto il diritto comunitario entro tale periodo.

Discorso della
May a Firenze

Il primo ministro Britannico, **Theresa May**, nel [discorso](#) pronunciato il **22 settembre 2107 a Firenze** sulla posizione del Regno Unito sullo stato e l'evoluzione dei negoziati ha indicato i seguenti elementi:

- **periodo transitorio**: dopo l'uscita del Regno Unito dall'UE e in attesa della definizione di un accordo sulle future relazioni tra il Regno Unito e l'UE, ci dovrebbe essere – sulla base della valutazione attuale delle esigenze - un **periodo di transizione, strettamente limitato, di circa due anni** (quindi fino alla primavera del 2021) nel corso del quale si **manterrebbe il sostanziale status quo** per quanto riguarda la **partecipazione al mercato unico**. Nel corso di tale periodo sarebbe **preservata la libera circolazione dei cittadini UE**, che però avrebbero l'**obbligo di registrarsi** nel Regno Unito;
- **liquidazione impegni finanziari** - il Regno Unito si impegna ad **onorare tutti gli impegni finanziari contratti nel corso della sua partecipazione all'UE**, garantendo che l'uscita del Regno Unito dall'UE non avrà impatti sul bilancio dell'UE);
- **diritti dei cittadini**: i **cittadini europei residenti in Gran Bretagna** godranno anche in futuro dei **diritti** che hanno adesso, a **condizione di una reciprocità** nel trattamento dei cittadini del Regno Unito residenti nell'UE;
- **cooperazione nel settore della sicurezza e della giustizia** - Il Regno Unito ha intenzione di **continuare a collaborare con l'Unione europea sul tema della sicurezza** e ha evocato un nuovo **ambizioso e comprensivo quadro per la futura sicurezza, per l'applicazione della legge e la cooperazione nella giustizia**;
- **futuro accordo economico/commerciale** May, ribadendo che il Regno Unito non sarà più membro del mercato unico e dell'Unione doganale, ha prospettato un futuro accordo basato su un nuovo quadro di diritti e obblighi con un **equilibrio differente rispetto a quello attuale, che vada oltre quello appena stipulato dall'UE con il Canada, il CETA**, ed ipotizzando una nuova partnership economica che si fondi sul fatto che la posizione del Regno Unito nei confronti dell'Europa è senza precedenti e differente da quella di tutti gli altri Paesi terzi che hanno o che stipuleranno un accordo economico con l'UE;
- **giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE nella protezione dei diritti dei cittadini** – per quanto riguarda la protezione dei diritti dei cittadini UE residenti nel Regno Unito, **l'accordo che**

verrà raggiunto tra UE ed UK sarà incorporato nel diritto britannico (*avrà dunque applicabilità diretta e non potrà essere modificato attraverso una legge ordinaria*) e i tribunali britannici potranno fare riferimento diretto ad esso e, in caso di incertezza, dovranno essere in grado di tener conto delle sentenze della Corte di giustizia europea per assicurare un'interpretazione coerente;

- **meccanismo di risoluzione delle dispute** - La May ha evocato un **meccanismo di risoluzione delle dispute *ad hoc***, indicando che né la Corte di giustizia dell'UE né le corti del Regno Unito potranno risolvere le dispute sull'applicazione degli accordi tra Regno Unito e UE, poiché nessuno dei due sistemi potrà accettare la supremazia dell'altro;
- **confine in tra Irlanda e Irlanda del Nord** - May ha confermato i progressi dei negoziati in corso e la volontà del Regno Unito e dell'UE di **difendere il processo di pace** e di **non prevedere alcuna barriera fisica** al confine tra Irlanda del Nord e Irlanda;

Il Parlamento europeo il 3 ottobre 2017 ha adottato (557 voti in favore, 92 voti contrari e 29 astensioni) una **risoluzione** sullo stato di avanzamento dei negoziati con il Regno Unito nella quale ha **invitato il Consiglio europeo del 19 e 20 ottobre a rinviare la valutazione sul passaggio alla seconda fase dei negoziati poiché non sono stati compiuti progressi sufficienti** sulle tre priorità fondamentali della prima fase dei negoziati (diritti dei cittadini, liquidazione delle obbligazioni finanziarie del Regno Unito, regolamentazione dei confini tra Irlanda e Irlanda del Nord)

Risoluzione del
PE

Nella risoluzione il Parlamento, in particolare, sottolinea che, in relazione **alla proposta dal Primo Ministro del Regno Unito, Theresa May**, nel suo discorso del 22 settembre 2017, **di periodo transitorio**, questo:

- non può che essere inteso come la **prosecuzione di tutto l'acquis comunitario**, il che comporta la piena applicazione delle quattro libertà (libera circolazione dei cittadini, dei capitali, dei servizi e dei beni), e che ciò deve avvenire senza alcuna limitazione alla libera circolazione delle persone con l'imposizione di nuove condizioni;
- può essere previsto soltanto sotto la **piena giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea** ("CGUE");
- può essere approvato solo **a condizione che si concluda un vero e proprio accordo di recesso** che contempra tutte le questioni relative al recesso del Regno Unito.