

# CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA (Roma, 20-21 aprile 2015)

## GENERALITÀ SULLA CONFERENZA

La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea riunisce i Presidenti delle Assemblee parlamentari degli Stati membri dell'Unione e il Presidente del Parlamento europeo. Essa rappresenta la principale sede per lo scambio di opinioni, informazioni ed esperienze, nonché per la promozione di studi e azioni comuni su temi attinenti al ruolo dei Parlamenti e all'organizzazione delle funzioni parlamentari, anche in relazione alle forme e agli strumenti della cooperazione interparlamentare. Inoltre, come espressamente sancito dalle Linee guida per la cooperazione interparlamentare nell'UE; sovrintende il coordinamento delle attività interparlamentari dell'Unione europea.

Il suo funzionamento è regolato dai "Principi direttivi" approvati nella riunione di Roma del settembre 2000 e modificati nella riunione di Stoccolma del maggio 2010, che circoscrivono le materie di dibattito fra i Presidenti a quelle riguardanti il ruolo dei Parlamenti e l'organizzazione delle funzioni parlamentari, riconducibili ai compiti tipici dei Presidenti di Assemblea parlamentare. Sono quindi esclusi di massima temi di natura politica. In compenso, non sono previsti vincoli specifici per le sue modalità d'azione, che possono comprendere anche eventuali deliberazioni.

La Conferenza si riunisce annualmente. È presieduta dal Paese che ha detenuto la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea nel secondo semestre dell'anno precedente. Poiché l'Italia ha presieduto il Consiglio dell'Unione nel secondo semestre del 2014, la Conferenza dei Presidenti del 20-21 aprile è organizzata dal Parlamento italiano.

La Conferenza delibera per consenso. L'ordine del giorno è preparato dai Segretari generali che si riuniscono con cadenza regolare, secondo quanto previsto dalle Linee guida per la cooperazione interparlamentare. La Presidenza di turno predispone un documento, sotto forma di "Conclusioni della Presidenza", da sottoporre alla Conferenza, che lo adotta per consenso.

I lavori del 20-21 aprile prossimo saranno preceduti da un **incontro dei presidenti dalla Troika** (Italia, Lituania, Lussemburgo e Parlamento europeo). La Conferenza si aprirà con una **sessione introduttiva** che prevede gli indirizzi di saluto del Presidente della Camera dei deputati, **Laura Boldrini**, e del Presidente del Senato della Repubblica, **Pietro Grasso**, al termine dei quali sarà adottata l'Agenda della Conferenza, sulla base della proposta predisposta dai Segretari generali dei parlamenti dell'Unione europea nella riunione tenutasi a Roma il 13 marzo scorso.

L'Agenda prevede **cinque sessioni di lavoro**:

**Sessione I:** L'Europa oltre la crisi: nuove strade la crescita

**Sessione II:** Il continente dei diritti fondamentali: l'Europa della libertà, della solidarietà e della sicurezza

**Sessione III:** I parlamenti dell'Unione europea nei negoziati sui Trattati internazionali

**Sessione IV:** Discussione ed eventuale approvazione del Regolamento della Conferenza prevista dall'art. 13 del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria; Approvazione della revisione del Regolamento della Conferenza PESC-PSDC

**Sessione V:** Il rafforzamento del dialogo politico

Al termine dei lavori saranno adottate le Conclusioni della Presidenza.

# CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

## I SESSIONE

### L'Europa oltre la crisi: nuove strade per la crescita

La **prima Sessione della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea** tratterà il seguente tema: "**l'Europa oltre la crisi: nuove strade per la crescita**". I relatori sono stati individuati in **Jeremy Rifkin**, economista e fondatore nonché presidente della *Foundation on Economic Trends*, e **Claude Bartolone**, Presidente dell'Assemblée Nationale francese.

Tra gli argomenti che potrebbero essere oggetto di discussione e approfondimento si segnalano: il **Piano Juncker per il rilancio della crescita**, approvato dal Consiglio europeo di dicembre, e la conseguente proposta di istituzione del Fondo europeo per gli investimenti, che dovrebbe essere approvata in via definitiva entro giugno; **l'andamento del Semestre europeo 2015**; le nuove disposizioni interpretative della Commissione europea in tema di **flessibilità nell'applicazione del Patto di stabilità e crescita e degli altri strumenti di governance economica**; le **iniziative della BCE in tema di politica monetaria**, con particolare riferimento al cd. "QE" (quantitative easing), ossia alla massiccia operazione di acquisto di titoli di Stato per un valore di 60 miliardi di euro al mese fino a settembre 2016.

#### 1. IL PIANO JUNCKER E IL FONDO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI

L'Analisi annuale della crescita per il 2015, che ha inaugurato, lo scorso 28 novembre, il Semestre europeo attualmente in corso, individua nel rilancio coordinato degli investimenti, in un rinnovato impegno verso le riforme strutturali e nel perseguimento della responsabilità di bilancio i tre pilastri su cui si fonderanno la politica economica e sociale dell'UE nel 2015.

Il **Piano di investimenti per l'Europa** (cd. Piano Juncker) rappresenterà il fulcro dell'azione di rilancio degli investimenti - che peraltro andrebbe accompagnata e sostenuta anche a livello nazionale e regionale, attraverso maggiori investimenti da parte degli Stati membri che godono di un margine di bilancio e un impegno per un uso più efficiente delle risorse per quanto concerne gli Stati membri con scarso margine di bilancio - e si articolerà lungo tre filoni che dovrebbero rafforzarsi a vicenda:

- **La mobilitazione di una cifra minima di 315 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi per investimenti a livello di UE;**
- **Un forte impegno per garantire che i finanziamenti arrivino all'economia reale con il massimo dell'impatto e dell'efficacia;**
- **Una decisa azione volta a migliorare il contesto, nazionale ed europeo, degli investimenti.**

A termine, il piano dovrebbe permettere di conseguire tre obiettivi strategici correlati:

- **Invertire la tendenza al calo degli investimenti e contribuire al rilancio della creazione di posti di lavoro e della ripresa economica, senza gravare sulle finanze pubbliche nazionali o aumentare il debito;**
- **Compiere un passo decisivo verso il soddisfacimento dei bisogni a lungo termine dell'economia dell'Unione e migliorarne la competitività;**
- **Rafforzare la dimensione europea del capitale umano, della capacità produttiva, delle conoscenze e delle infrastrutture fisiche, con particolare attenzione alle interconnessioni vitali per il mercato unico.**

Il **Consiglio europeo di dicembre 2014** ha fatto propri i contenuti della comunicazione "Un piano di investimenti per l'Europa". Constatato che "migliorare il quadro degli investimenti in Europa è

una sfida strategica essenziale", e che "l'accento posto sugli investimenti integrerà le riforme strutturali nazionali, gettando così le fondamenta di un'economia in crescita in Europa", si è pronunciato per:

- **L'istituzione di un Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)**, chiamato a mobilitare nuovi investimenti in settori strategici tra il 2015 e il 2017, a integrazione dei programmi dell'UE in corso e delle tradizionali attività della BEI. A sostegno del FEIS sarà costituita, nell'ambito del bilancio UE, **una garanzia di 16 miliardi di euro, mentre la BEI ne impegnerà 5**; al Fondo sono peraltro invitati a contribuire anche gli Stati membri - direttamente o attraverso le banche di promozione nazionali o enti analoghi -. A tale proposito, **la Commissione si è dichiarata intenzionata a guardare in modo favorevole a tali contributi, nel quadro di valutazione delle finanze pubbliche e di verifica dei parametri del Patto di stabilità e crescita**. La garanzia UE sarà coperta dai fondi attualmente disponibili nell'ambito del margine di flessibilità del bilancio dell'Unione, del Meccanismo per collegare l'Europa e del programma Orizzonte 2020. Secondo le stime della Commissione - basate sull'esperienza acquisita nel tempo nell'ambito dei programmi dell'UE e delle attività della BEI -, il fondo potrebbe raggiungere un effetto moltiplicatore complessivo di 1:15 in termini di investimenti nell'economia reale, grazie alla sua capacità di rischio iniziale, che consentirà di offrire finanziamenti aggiuntivi e di attirare un maggior numero di investitori. **Il FEIS dovrebbe sostenere in primo luogo investimenti strategici di rilevanza europea nelle infrastrutture, in particolare la banda larga e le reti energetiche, nelle infrastrutture di trasporto, specialmente in agglomerati industriali, nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione, nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica. In linea di massima, andrebbero evitate "preassegnazioni tematiche o geografiche, per garantire che i progetti vengano scelti in base al merito e massimizzino il valore aggiunto del fondo"**. Il Fondo dovrebbe altresì contribuire a sostenere il finanziamento del rischio per le PMI e le imprese a media capitalizzazione, avvalendosi per gli aspetti operativi del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), che fa parte del gruppo BEI;
- **il pieno sostegno all'intenzione della Commissione e della BEI di rafforzare l'assistenza tecnica a favore di progetti a livello europeo e di creare un polo di consulenza sugli investimenti che sia operativo a partire dal secondo semestre 2015**. La ricerca di progetti validi a livello europeo cui il Fondo potrebbe attingere è stata svolta da un'apposita Task Force, composta da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e della BEI e istituita a seguito della riunione informale dell'ECOFIN nel mese di settembre 2014. Sulla base del rapporto finale della Task Force, trasmesso lo scorso 8 dicembre, **i progetti che rispondono ai criteri generali individuati dal Piano Juncker sono circa 2000, con un potenziale di investimento pari a 1300 miliardi, di cui 500 impegnabili nel periodo 2015-2017**;
- **l'accelerazione dei lavori sulle misure chiave per migliorare il quadro normativo per gli investimenti, incluso il lavoro sui mercati di capitali meglio integrati, perseguendo allo stesso tempo il programma per la qualità della legislazione, mirante a raggiungere norme semplici e trasparenti a un costo minimo**.

Il 13 gennaio 2015, dando seguito al mandato del Consiglio europeo del 18 dicembre 2014, la Commissione ha presentato **la proposta di regolamento relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici (COM (2015) 10)**.

La proposta autorizza la Commissione a concludere con la BEI un accordo sull'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) che, mettendo capacità di rischio a disposizione della BEI, intende sostenere gli investimenti nell'Unione e offrire un maggiore accesso ai finanziamenti per le imprese che contano un massimo di 3000 dipendenti, prestando particolare attenzione alle piccole e medie imprese.

Il FEIS sarà dotato di un **Comitato direttivo** che ne deciderà l'indirizzo strategico, l'allocazione strategica delle attività e le politiche e procedure operative, tra cui la politica di investimento per i progetti sostenuti dal FEIS e il profilo di rischio del FEIS. I membri del Comitato direttivo saranno nominati dai contributori di capacità di rischio, che disporranno di diritti di voto proporzionali all'entità del rispettivo contributo.

La proposta prevede altresì l'istituzione di un **Comitato per gli investimenti**, composto da sei esperti del mercato indipendenti e dall'amministratore delegato del Fondo, e incaricato di esaminare le potenziali operazioni e di approvare il sostegno alle stesse, quale che sia l'ubicazione geografica del progetto.

Per massimizzare il valore aggiunto del FEIS, **i progetti saranno selezionati esclusivamente in base al merito, evitando preassegnazioni tematiche o geografiche. Il FEIS potrà altresì cofinanziare, insieme agli Stati membri e a investitori privati, piattaforme di investimento a livello nazionale, regionale o settoriale.**

L'accordo sul FEIS prevede infine l'istituzione di un **Polo europeo di consulenza sugli investimenti (EIAH)** che, muovendo dagli attuali servizi della BEI e della Commissione, offrirà consulenza per l'individuazione, la preparazione e lo sviluppo di progetti di investimento.

Sarà costituita una **garanzia dell'UE** con un ammontare iniziale di 16 miliardi di euro, a favore delle operazioni di finanziamento e di investimento della BEI. Dette operazioni dovranno andare a sostegno di una delle seguenti priorità: **sviluppo delle infrastrutture, investimenti nei settori dell'istruzione, sanità, ricerca, sviluppo, tecnologie dell'informazione e della comunicazione e innovazione; espansione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica; progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente, risorse naturali e sviluppo urbano e in ambito sociale; PMI e imprese a media capitalizzazione, anche sotto forma di finanziamento del capitale di esercizio con capitale di rischio.**

In parallelo con le attività del FEIS, e tenendo conto delle osservazioni più volte ribadite dai portatori di interesse, secondo le quali uno degli ostacoli che bloccano il livello degli investimenti nell'UE è la disinformazione sui progetti di investimento attuali e futuri al suo interno, la proposta prevede la costituzione di una **riserva di progetti di investimento europei**, che metta a disposizione degli investitori informazioni trasparenti ed esaustive sui potenziali progetti.

Per quanto concerne l'iter della proposta relativa al FEIS, anche grazie all'impulso della Presidenza lettone il Consiglio ha raggiunto un accordo generale, e sono in corso i negoziati con il Parlamento europeo per addivenire a un accordo in prima lettura entro il mese di giugno. Nelle sue Conclusioni, il Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015 ha salutato il *general approach* concordato in sede di Consiglio come un passo importante per consentire che il FEIS sia già pienamente operativo a partire da metà 2015, e ha ribadito la necessità di rafforzare la cooperazione tra il gruppo BEI e le banche nazionali di promozione e di garantire che i finanziamenti del FEIS rimangano complementari e aggiuntivi rispetto ai programmi dell'UE in corso di svolgimento e alle attività tradizionali della BEI. Si ricorda altresì che **Italia, Germania, Francia e Spagna** hanno già reso esplicita la propria volontà di contribuire in via diretta al Fondo.

## **2. L'ANDAMENTO DEL SEMESTRE EUROPEO 2015**

Spesso erroneamente confuso con il Semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione, il "Semestre europeo" è stato introdotto a partire dal 2011 per coordinare le azioni finalizzate a raggiungere gli obiettivi della **Strategia "Europa 2020"**.

Lanciata da una comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010, la Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva mira a uscire dalla crisi che continua ad affliggere l'economia di molti paesi UE, colmando al contempo le lacune del modello europeo di

crescita e creando le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico, più sostenibile e solidale. A tal fine, l'Unione si è data cinque obiettivi da realizzare entro la fine del decennio - che riguardano **l'occupazione, l'istruzione, la ricerca e innovazione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà, il clima e l'energia** -, e ha individuato sette iniziative prioritarie su cui dovrebbero concentrarsi gli sforzi congiunti dell'Unione e degli Stati membri: **innovazione, economia digitale, occupazione, giovani, politica industriale, lotta alla povertà, uso efficiente delle risorse**.

Il "Semestre europeo" si prefigge in particolare di effettuare un'analisi dettagliata dei programmi di riforme strutturali ed economiche di ciascun paese dell'UE, che si concluda con l'adozione di raccomandazioni, anch'esse per Stato membro, valide per i successivi 12-18 mesi.

Il Semestre europeo 2015 è il primo Semestre successivo al rinnovo delle Istituzioni dell'Unione, e rappresenta pertanto un'occasione fondamentale per testare gli orientamenti della nuova Commissione europea, con particolare riferimento all'impegno per il rilancio di crescita e occupazione e per l'implementazione delle riforme strutturali da parte degli Stati membri, nel rispetto della disciplina di bilancio.

Il Semestre è stato inaugurato, come di consueto, dalla presentazione, lo scorso 28 novembre, della **Analisi annuale della crescita** (COM (2014) 902), accompagnata, secondo un metodo ormai consolidato, da altri documenti e relazioni che completano la base di riflessione comune in vista del Semestre economico europeo: la **Relazione 2015 sul meccanismo di allerta** (COM (2014) 904) e il **progetto di relazione comune sull'occupazione** (COM (2014) 906), cui vengono ad aggiungersi la comunicazione (prevista dal cd. *two-pack*) contenente una **valutazione globale sui documenti programmatici di bilancio per il 2015** (COM (2014) 907) e la comunicazione "**Riesame della governance economica**", che consiste in una relazione sull'applicazione del *six-pack* e del *two-pack* (COM (2014) 905).

L'**Analisi annuale della crescita 2015** prende le mosse dalla constatazione che, nonostante gli sforzi profusi a livello nazionale ed europeo, la ripresa dalla crisi economica e finanziaria è più debole rispetto alle previsioni di fine 2013. In tutto il 2014 la **crescita del PIL in termini reali** si attesterà infatti all'1,3% nell'UE e allo 0,8% nella zona euro. Nel 2015 è previsto un lento incremento, pari rispettivamente all'1,5% e all'1,1%, mentre nel 2016 l'attività economica dovrebbe subire un'accelerazione più significativa (2,0% e 1,7%). Quanto al **mercato del lavoro**, ad agosto 2014 la disoccupazione era a quota 24,6 milioni di persone, di cui 5 milioni tra i 15 e i 24 anni, con una forchetta che spazia tra il 5,1% e il 5,3% di Germania e Austria e il 24,8% e il 26,8% di Spagna e Grecia, e con un tasso elevatissimo di disoccupazione di lunga durata. Per quanto concerne **l'inflazione**, la tendenza al calo dovrebbe risultare confermata nel 2014, attestandosi sullo 0,6%, con un aumento rispettivamente all'1,0% e all'1,6% nel 2015 e nel 2016. Il **rapporto disavanzo-PIL** dovrebbe ridursi ulteriormente nel 2014, passando al 3,0% nell'UE e al 2,6% nella zona euro contro il 4,5% del 2011. Nel 2015, infine, il **rapporto debito/PIL** nell'UE e nella zona euro dovrebbe attestarsi rispettivamente all'88,3% e al 94,8% e rimanere molto elevato in una serie di paesi, tra cui l'Italia.

Il quadro delineato nei primi paragrafi dell'Analisi annuale della crescita è confermato dalla **Relazione sul meccanismo di allerta**, punto di partenza del ciclo annuale della **procedura per gli squilibri macroeconomici** (PSM), il cui obiettivo è individuare e sanare gli squilibri che intralciano il buon funzionamento delle economie degli Stati membri e dell'UE e possono compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Ad avviso della Commissione, gli squilibri macroeconomici restano molto preoccupanti ed evidenziano la necessità di un intervento politico decisivo, globale e coordinato, che agisca sui livelli elevati di debito privato e pubblico nella maggior parte dei paesi, sul quadro preoccupante in termini occupazionali e di indicatori sociali, e sui fattori - crescita lenta e inflazione bassa - che pesano sulla riduzione degli squilibri e dei rischi macroeconomici.

Con particolare riferimento all'**Italia**, va ricordato che l'azione di monitoraggio specifico conseguente alla constatazione di una situazione di squilibrio macroeconomico eccessivo è stata avviata nel marzo del 2014. Nel quadro di valutazione aggiornato, "**alcuni indicatori superano la soglia indicativa: la perdita di quote del mercato delle esportazioni, il rapporto debito/PIL e il tasso di disoccupazione**". Tali sviluppi negativi "sono dovuti principalmente a una domanda interna debole e a una crescita modesta delle esportazioni".

Le valutazioni della Commissione nell'ambito della PSM venivano confermate e ulteriormente approfondite nel parere sul documento programmatico di bilancio dell'Italia per il 2015 (C (2014) 8806), che, al punto 14, esprimeva le seguenti valutazioni di sintesi: "**Nel complesso, la Commissione è del parere che il documento programmatico di bilancio aggiornato dell'Italia, attualmente soggetta al braccio preventivo e alla regola del debito transitoria, rischia di non rispettare i requisiti del patto di stabilità e crescita**. La Commissione invita pertanto le autorità ad adottare le misure necessarie nell'ambito della procedura di bilancio nazionale al fine di assicurare che il bilancio 2015 rispetti il patto di stabilità e crescita. La Commissione ritiene inoltre che l'Italia abbia compiuto alcuni progressi per quanto riguarda la parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo del 2014 e invita le autorità a compiere ulteriori progressi. Al riguardo, le politiche che migliorano le prospettive di crescita, il mantenimento di uno stretto controllo sulla spesa primaria corrente migliorando allo stesso tempo l'efficienza complessiva della spesa pubblica, nonché le privatizzazioni programmate, contribuirebbero a riportare nei prossimi anni il rapporto debito/PIL su un percorso discendente in linea con la regola del debito".

Nel mese di marzo, e con un anticipo significativo rispetto alle prassi seguite nei precedenti semestri, la Commissione europea ha pubblicato le **Relazioni per paese, comprensive dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici**. Per quanto concerne l'Italia, la relazione della Commissione (SWD (2015) 31) evidenzia il seguente quadro generale, con riferimento alla persistenza di squilibri macroeconomici e alla loro correzione:

- **il persistere di bassi livelli di crescita della produttività continua a perpetuare gli squilibri macroeconomici dell'Italia, ossia il livello molto elevato del debito pubblico e la debolezza della competitività esterna;**
- **il livello del debito pubblico rappresenta una delle maggiori fonti di vulnerabilità per l'economia italiana, specie in un contesto di prolungata debolezza della crescita;**
- **la competitività dell'Italia non ha ancora registrato miglioramenti, poiché la debole crescita della produttività continua a spingere al rialzo il costo del lavoro per unità di prodotto, mentre i fattori non di costo (la specializzazione merceologica del paese e l'elevata percentuale di piccole imprese con una posizione competitiva debole sui mercati internazionali) restano sfavorevoli;**
- **il protrarsi della crisi ha messo in luce i rischi insiti nello stretto rapporto del settore bancario italiano con le imprese nazionali e l'emittente sovrano, dal quale discendono un aumento della quota di prestiti alle imprese deteriorati (più del 27%) e un'ulteriore riduzione dei crediti alle imprese, a causa della debolezza della domanda e delle rigide condizioni di offerta alle PMI con un elevato livello di rischio di credito;**
- **gli investimenti sono stati duramente colpiti dalla crisi, il che ha aggravato il deterioramento a lungo termine della loro qualità;**
- **date le sue dimensioni, l'economia italiana è una fonte potenzialmente importante di ricadute su altri Stati membri, mentre la sua ripresa dipende in misura significativa da condizioni esterne favorevoli;**
- **le carenze della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario compromettono la qualità del contesto imprenditoriale e riducono la capacità di attuare efficacemente le riforme. Secondo numerose fonti nazionali e internazionali, il livello di corruzione rimane elevato;**

- **la mancanza di concorrenza sui mercati del prodotto, le carenze infrastrutturali e i bassi livelli di spesa per ricerca e sviluppo, in particolare da parte delle imprese, ostacolano la crescita della produttività;**
- **la partecipazione al mercato del lavoro rimane bassa e le politiche attive del mercato del lavoro sono deboli;**
- **il sistema dell'istruzione italiano continua a soffrire di gravi problemi, con un tasso di abbandono scolastico ben al di sopra della media UE e risultati contrastanti in termini di acquisizione delle competenze di base;**
- **il sistema fiscale ostacola l'efficienza economica.** In particolare, l'onere fiscale sul lavoro, pur ridotto considerevolmente nel corso dell'ultimo anno, rimane ancora elevato, e l'adempimento degli obblighi fiscali comporta un notevole dispendio di tempo per i contribuenti italiani;
- **si accentuano le disparità sociali e regionali, con un aumento notevole di povertà ed esclusione sociale e un calo più accentuato dell'occupazione nelle regioni meridionali.**

Sulla base di tali elementi, e dell'azione posta in essere dal Governo nel secondo semestre dello scorso anno, la Commissione formula le seguenti conclusioni: **"Nel complesso l'Italia ha compiuto qualche progresso nel dar seguito alle raccomandazioni del 2014. È stato ridotto in misura significativa l'onere fiscale sul lavoro. La riforma in corso del mercato del lavoro potrebbe consentire di risolvere anche rigidità e di migliorare l'allocazione delle risorse. Qualche progresso è stato compiuto nel miglioramento del sistema dell'istruzione, nonché della *governance* e della resilienza del settore bancario. Sono stati presi i primi provvedimenti per semplificare le istituzioni e l'amministrazione. Nel febbraio 2015 il governo ha adottato un disegno di legge in materia di concorrenza. Tuttavia, in molti settori i progressi sono stati molto più limitati, e a volte rinviati. La revisione della spesa (*spending review*) non fa ancora parte del normale processo di bilancio, e anche il programma di privatizzazioni ha subito ritardi nel 2014. Limitati sono stati i progressi in materia di lotta contro la corruzione e di superamento delle strozzature infrastrutturali"**.

### **3. LA COMUNICAZIONE SULLA FLESSIBILITÀ ALL'INTERNO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA**

Facendo seguito agli impegni assunti al momento del suo insediamento, e ribaditi nell'Analisi annuale della crescita 2015, laddove aveva annunciato che, al fine di rafforzare il legame tra investimenti, riforme strutturali e responsabilità fiscale, avrebbe fornito ulteriori elementi guida sul miglior uso possibile della flessibilità già prevista nel quadro regolamentare del Patto di stabilità e crescita, **la nuova Commissione europea ha presentato, lo scorso 13 gennaio, la comunicazione "sul miglior uso della flessibilità all'interno delle regole esistenti del Patto di stabilità e crescita (PSC) (COM (2015) 12).**

**Il documento è di natura meramente interpretativa e non contiene proposte di revisione della normativa vigente sulla governance economica. Le indicazioni della Commissione potranno pertanto essere applicate già alle attività di valutazione e monitoraggio legate al Semestre europeo 2015**

Nella comunicazione, la Commissione si concentra in particolare su tre aspetti:

- **Il trattamento della spesa per investimenti (in particolare gli eventuali contributi degli Stati membri al Fondo europeo per gli investimenti strategici-FEIS) nell'ambito del processo di sorveglianza delle politiche economiche;**
- **Il trattamento delle riforme strutturali;**
- **Una rimodulazione più puntuale dell'azione di aggiustamento fiscale negli Stati membri, basata sull'andamento del ciclo economico nazionale ed europeo.**

a) Per quanto concerne il trattamento della **spesa per investimenti**, la Commissione evidenzia come alcuni investimenti (in particolare quelli per progetti cofinanziati dall'Unione nell'ambito della politica di coesione o delle reti transeuropee) possano essere assimilati a riforme strutturali significative. Ricorda inoltre come l'art. 5 del regolamento 1466/97 **prevede già per gli Stati membri la possibilità di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo di medio termine (MTO) o dal percorso di avvicinamento a esso nel caso in cui essi intendano implementare riforme strutturali che abbiano un impatto significativo sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche**. Tale possibilità è peraltro legata a una serie di specifiche condizioni, e segnatamente:

- Che la crescita economica sia negativa o esista un *output gap* negativo e superiore all'1,5% del PIL;
- Che la deviazione dall'MTO o dal percorso di avvicinamento a esso non comporti uno sfioramento della soglia del 3% del rapporto deficit/PIL, fatto salvo altresì un margine di sicurezza rispetto a tale soglia;
- Che lo stock complessivo degli investimenti pubblici non subisca una flessione nel periodo preso in esame;
- Che la deviazione consenta di raggiungere l'MTO entro i quattro anni successivi.

Per quanto concerne i contributi al FEIS, la Commissione ha chiarito che un eventuale intervento di uno Stato membro nel capitale del Fondo verrebbe classificato come **misura one-off e non produrrebbe pertanto alcun effetto sull'MTO o sul processo di avvicinamento a esso**. Qualora invece uno Stato membro superasse la soglia di riferimento relativa al deficit, rendendo così necessario l'avvio di una procedura di deficit eccessivo ai sensi dell'art. 126, par. 3 del TFUE, la Commissione farebbe rientrare l'intervento nella casistica dei cd. "fattori rilevanti", evitando pertanto di aprire la procedura nel caso in cui lo sfioramento abbia carattere limitato, temporaneo e imputabile al contributo al FEIS. Analoghe considerazioni varrebbero in caso di sfioramento della soglia relativa al debito, purché lo sfioramento stesso sia attribuibile all'intervento nel Fondo. **Il medesimo trattamento favorevole è previsto nel caso in cui lo Stato membro opti per un intervento diretto, a sostegno di specifici progetti** cofinanziati dal FEIS attraverso una partecipazione azionaria o dei prestiti. Qualora invece tale intervento avvenisse tramite contributi a fondo perduto, questi ultimi avrebbero un impatto diretto sul calcolo del deficit (beneficiando tuttavia del margine di flessibilità che indurrebbe a considerarli sfioramenti temporanei e contenuti per la parte eccedente la soglia del 3%) e uno indiretto sul debito (che li farebbe comunque rientrare nella casistica dei "fattori rilevanti").

b) Per quanto concerne il **trattamento delle riforme strutturali**, il regolamento 1466/97, come emendato dal cd. *six-pack*, prevede, nel quadro del braccio preventivo del PSC, la possibilità per gli Stati membri di deviare temporaneamente dall'MTO o dal percorso di avvicinamento a esso in caso di implementazione di riforme che abbiano un impatto significativo sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. Tale deviazione è consentita purché non ecceda lo 0,5% del PIL, consenta di raggiungere comunque l'MTO nell'arco dei successivi quattro anni, e lo Stato membro garantisca un margine di sicurezza tale che la deviazione temporanea dall'MTO o dal percorso di avvicinamento a esso non comporti uno sfioramento della soglia del 3% del rapporto deficit/PIL. Per quanto concerne invece il cd. "braccio correttivo" del PSC, qualora la procedura per disavanzo eccessivo sia ancora in fase di apertura la Commissione è tenuta a valutare con attenzione tutti i "fattori rilevanti", tra i quali ricadono anche le riforme strutturali, che abbiano effetti sui conti pubblici dello Stato membro interessato. Nel caso in cui la procedura sia già aperta, la realizzazione di riforme strutturali con impatto significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche viene presa in considerazione ai fini di una eventuale proroga del termine ultimo fissato per la correzione.

La Commissione sottolinea peraltro con forza che, per essere eleggibili, **le riforme strutturali, oltre ad avere un impatto significativo e a lungo termine, dovranno essere fully implemented.** Gli Stati membri dovrebbero pertanto fornire informazioni dettagliate e credibili sulle riforme stesse, e in particolare sulla tempistica di adozione e di effettiva attuazione, al fine di consentire un'adeguata azione di monitoraggio, che essa abbia luogo nell'ambito del Semestre europeo (controllo preventivo), della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi, o della procedura per deficit o debito eccessivo. **La mancata implementazione delle riforme, inoltre, costituirà un "fattore aggravante" nel quadro della valutazione** e potrebbe portare, nei casi reputati più gravi, alla sospensione delle erogazioni previste nell'ambito dei Fondi strutturali ovvero, per i paesi appartenenti all'Eurozona, all'imposizione di sanzioni economiche.

- c) Per quanto concerne infine **la rimodulazione dell'aggiustamento fiscale negli Stati membri**, in base all'andamento del ciclo economico, la Commissione sottolinea come, benché in linea di principio gli Stati membri che non hanno ancora raggiunto il rispettivo MTO siano tenuti a conseguire un miglioramento annuo del saldo di bilancio strutturale pari come minimo allo 0,5% del PIL, i regolamenti vigenti, e in particolare il regolamento 1466/97, **prevedano una certa elasticità, imponendo alla Commissione di tenere conto dell'andamento del ciclo economico negli Stati membri interessati al momento di valutare lo sforzo di aggiustamento prodotto.** Al fine di garantire un'applicazione più puntuale degli elementi di flessibilità già previsti all'interno del PSC, la Commissione ha comunque proceduto ad aggiornare e rendere pubblica la matrice relativa ai requisiti di aggiustamento fiscale per quanto attiene alla parte preventiva del Patto. Tale matrice distingue tra Stati membri con debito sotto il 60% del PIL e senza rischi in termini di sostenibilità, e Stati membri con debito sopra il 60% e rischi di sostenibilità. Per i primi, la forbice dell'aggiustamento fiscale richiesto varia dallo zero in periodi eccezionalmente negativi o molto negativi, allo 0,75% o più in periodi positivi; per i secondi, dallo zero in periodi eccezionalmente negativi all'1% o più in periodi positivi, con una modulazione intermedia dello 0,25% in periodi molto negativi e dello 0,5% in periodi normali.

#### **4. LE INIZIATIVE DELLA BCE: IL QE (QUANTITATIVE EASING)**

In data 22 gennaio 2015, la BCE ha annunciato un programma ampliato di acquisto di attività, **che estende gli acquisti alle obbligazioni emesse da amministrazioni centrali dei paesi dell'area euro, da agenzie situate nell'area euro e da istituzioni europee.**

Finalizzato all'adempimento del mandato della BCE per la stabilità dei prezzi, il programma prevede che la BCE acquisti **obbligazioni sovrane** in aggiunta ai programmi già in essere per l'acquisto di attività del settore privato, allo scopo di far fronte ai **rischi derivanti da un periodo troppo prolungato di bassa inflazione.**

Il Consiglio direttivo della BCE ha assunto questa decisione **in una situazione nella quale gli indicatori dell'inflazione effettiva e le previsioni per l'area euro si sono spostati verso i minimi storici.**

Gli acquisti di attività dovrebbero **fornire uno stimolo monetario all'economia in un contesto nel quale i tassi di interesse di riferimento della BCE sono sul limite inferiore, allentare ulteriormente le condizioni monetarie e finanziarie, rendendo meno costoso l'accesso ai finanziamenti per imprese e famiglie, e contribuire, in ultima analisi, a un ritorno dei tassi di inflazione verso il 2%.**

Il programma comprenderà il **Programma di acquisto di titoli emessi a fronte di operazioni di cartolarizzazione (Asset-backed Securities Purchase Program, ABSPP)** e il terzo **Programma per l'acquisto di obbligazioni garantite (Covered Bond Purchase Program 3, CBPP3), entrambi**

**introdotti a fine 2014. Gli acquisti mensili ammonteranno nell'insieme a 60 miliardi di euro, e secondo le intenzioni saranno effettuati almeno fino a settembre 2016, e in ogni caso finché il Consiglio direttivo non riscontrerà un aggiustamento durevole del profilo dell'inflazione, coerente con il proprio obiettivo di conseguire tassi di inflazione su livelli inferiori ma prossimi al 2% nel medio termine.**

Intervenendo ai lavori del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo, e in particolare alla seconda sessione, dedicata al Semestre europeo e alla situazione economica in Europa, il **Presidente della BCE Draghi ha concordato con le valutazioni espresse dal Presidente del Consiglio europeo Tusk e relative a un generale miglioramento della situazione economica nell'UE rispetto a dicembre, legato al calo del prezzo del petrolio e agli effetti della politica monetaria sui tassi di cambio (*in primis* euro/dollaro), ma ha rilevato come tale miglioramento abbia carattere ciclico e non strutturale. Per renderlo stabile, a suo avviso, restano pertanto imprescindibili altri interventi volti a promuovere gli investimenti e legati a due requisiti essenziali: le riforme strutturali, che aumentano la fiducia degli investitori, e il consolidamento di bilancio.**

**Questi concetti sono stati ribaditi dal Presidente Draghi, con particolare riferimento alla situazione italiana, nel corso dell'audizione davanti alle Commissioni riunite bilancio, finanze e politiche comunitarie della Camera dei deputati, lo scorso 26 marzo. Nell'esprimere il ragionato auspicio che il *quantitative easing* possa far rivedere al rialzo le stime sulla crescita in Italia, portandole fino a un 1% entro il 2016, e accelerare e potenziare ulteriormente le misure di sostegno alla crescita previste nel piano Juncker, Draghi ha tuttavia ricordato come il governo italiano debba muovere con maggior decisione sulla via delle riforme strutturali, abbandonando in via definitiva modalità di aggiustamento di bilancio poco favorevoli alla crescita perché fatte di aumento della spesa corrente e delle tasse e di tagli agli investimenti, e puntando - tra l'altro - al miglioramento del contesto in cui operano le imprese, alla formazione dei lavoratori, al consolidamento del settore bancario.**

# CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

## II SESSIONE

### Il continente dei diritti fondamentali: l'Europa della libertà, della solidarietà e della sicurezza

La seconda sessione della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea tratterà il seguente tema: "**Il continente dei diritti fondamentali: l'Europa della libertà, della solidarietà e della sicurezza**". Il relatori sono stati individuati in **Morten Kjaerum**, Direttore del Raoul Wallenberg Institute, già Direttore dell'Agenzia europea dei diritti fondamentali; **Jean Claude Bonichot**, Giudice della Corte di giustizia europea, e **Mars Di Bartolomeo**, Presidente del Parlamento del Lussemburgo.

Tra gli argomenti che potrebbero essere oggetto di discussione e approfondimento si segnalano:

- I. La tutela dei diritti fondamentali (basi giuridiche)
- II. Meccanismi a garanzia del rispetto dei diritti fondamentali
  - 1) L'articolo 7 del trattato sull'Unione europea
  - 2) Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto
- III. L'Unione europea e la gestione dei flussi migratori
  - 1) La Task Force "Mediterraneo"
  - 2) Ulteriori iniziative in sede di Consiglio dell'UE
  - 3) Il sistema europeo comune di asilo
  - 4) La politica dei visti
  - 5) Cooperazione con i paesi terzi
- IV. Quadro di valutazione UE della giustizia 2015
- V. La protezione dei dati personali
- VI. La nuova strategia di sicurezza interna dell'Unione europea

#### **I. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI (BASI GIURIDICHE)**

Il rispetto dei diritti fondamentali è uno dei principi di base dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Tali diritti sono enunciati, oltre che nel trattato sull'Unione europea (TUE) e nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nella "**Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**", che è stata adottata dal Consiglio europeo di Nizza, nel dicembre 2000, e parzialmente modificata nel 2007.

La Carta stabilisce *standard* minimi di trattamento volti ad assicurare il rispetto della dignità della persona. Il preambolo della Carta afferma che "*l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*".

I diritti sanciti dalla Carta sono suddivisi nelle seguenti categorie: - dignità, cui afferiscono la dignità umana, il diritto alla vita, il diritto all'integrità della persona, il divieto di tortura e così via; - libertà, cui sono ricondotti, tra gli altri, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il rispetto della *privacy* e la protezione dei dati personali, la libertà di circolazione, il diritto all'asilo; - uguaglianza, con i diritti di uguaglianza dinanzi alla legge, di non discriminazione, diversità culturale, religiosa e linguistica, parità tra uomini e donne, ecc.; - solidarietà: diritti dei lavoratori, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, sicurezza sociale e assistenza sociale, protezione della salute, ecc.; - cittadinanza: diritto di voto ed eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e comunali, diritto a una buona amministrazione, diritto d'accesso ai

documenti, ecc.; - giustizia: presunzione di innocenza e diritti della difesa, diritti degli indagati e imputati nei procedimenti penali, principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene.

**Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, cui è allegata sotto forma di dichiarazione, la Carta è divenuta giuridicamente vincolante** per le istituzioni dell'UE - che ne devono tener conto nel proporre e adottare atti legislativi - e per tutti gli Stati membri dell'UE laddove attuino la legislazione dell'UE.

Il trattato di Lisbona prevede, inoltre, l'adesione dell'Unione europea alla "**Convenzione per la salvaguardia europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**" (CEDU), che attribuisce alla Corte europea per i diritti dell'uomo di Strasburgo la competenza per la valutazione critica degli interventi dell'UE. Il processo di adesione è tuttora in corso di perfezionamento. I diritti richiamati dalla Carta dei diritti fondamentali rispecchiano, sostanzialmente, quelli delle Costituzioni degli Stati membri e sono parzialmente corrispondenti a quelli della CEDU.

Il **trattato sull'Unione europea (TUE)** enuncia, quale obiettivo dell'Unione, la promozione della pace, dei valori dell'integrazione europea e del benessere dei popoli in essa coinvolti (art. 3, n. 1), ribadendo, al par. 2 del medesimo articolo, che l'Unione offre "*ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*".

Il titolo V del **trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** è dedicato allo "*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*" (artt. 67-89). Esso contiene capitoli specifici incentrati rispettivamente su: le politiche relative ai controlli delle frontiere, l'asilo e l'immigrazione; la cooperazione giudiziaria in materia civile; la cooperazione giudiziaria in materia penale; la cooperazione di polizia.

In particolare, l'art. 67 del TFUE ridefinisce gli obiettivi dell'Unione, che consistono innanzitutto nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. In base a tale articolo, l'Unione: realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri; garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi; si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali; facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile.

Si ricordano inoltre l'art. 8 del TFUE, relativo alla lotta contro la disuguaglianza, l'art. 15, par. 3, del TFUE, relativo al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, l'art. 16 del TFUE, relativo alla protezione dei dati personali, e gli artt. 18-25 del TFUE, sulla non discriminazione e la cittadinanza dell'Unione.

**Il rispetto dei diritti fondamentali figura fra le priorità della nuova Commissione europea<sup>1</sup>** che, come dichiarato dal Presidente Jean-Claude Juncker, dovrà far valere le proprie prerogative "*per difendere, nella nostra sfera di competenza, i nostri valori condivisi, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, nel rispetto delle diverse tradizioni costituzionali e culturali dei 28 Stati membri*". I diritti fondamentali sembrano dunque avere un ruolo importante, da tutelare all'interno

---

<sup>1</sup> La nuova Commissione è entrata in carica il 1° novembre 2014, con un mandato di cinque anni.

dei confini dell'Unione stessa, **anche alla luce del mandato affidato al Primo Vicepresidente della Commissione europea, Frans Timmermans, cui sono state per la prima volte conferite competenze specifiche relative allo Stato di diritto e alla Carta dei diritti fondamentali**<sup>2</sup>.

## II. MECCANISMI A GARANZIA DEL RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI

### 1) L'articolo 7 del trattato sull'Unione europea

Per quanto concerne i meccanismi a garanzia del rispetto dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione europea, **l'articolo 7 del TUE prevede una specifica procedura attivabile in caso di gravi violazioni da parte di uno Stato membro. In esito a tale procedura si può giungere anche a sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione in forza dei trattati, compreso quello di voto all'interno del Consiglio.** Sono state tuttavia sollevate da più parti alcune critiche, riferite alla complessità delle procedure e alla gravità delle sanzioni previste dall'art. 7 (definito per questo "opzione nucleare") che ne hanno, di fatto, precluso l'utilizzo. Si è così dato l'avvio a un dibattito sull'eventuale necessità e sulla forma di un nuovo meccanismo più graduale e flessibile e dunque più facilmente utilizzabile.

Gli strumenti a disposizione dell'Unione europea per proteggere i diritti fondamentali, e in particolare lo Stato di diritto, includono: il potere cosiddetto "leggero" della persuasione politica, esercitato in particolare dalla Commissione nella sua funzione di custode dei trattati; i meccanismi preventivi e sanzionatori *ex art. 7 del TUE* (il Consiglio dell'UE, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea, previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 del TUE; prima di tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura; il Consiglio europeo può, all'unanimità, constatare una violazione grave e persistente dell'art. 2 del TUE e su tali basi il Consiglio dell'UE può decidere, a maggioranza qualificata, di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio); le procedure di infrazione *ex art. 258 del TFUE*.

Va in primo luogo ricordata **l'iniziativa di Germania, Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi** che, in data 6 marzo 2013, hanno inviato una lettera all'allora Presidente della Commissione europea Barroso, con la richiesta dell'introduzione di un meccanismo che favorisca il rispetto dei valori fondamentali negli Stati membri. Tale comunicazione prospettava l'ipotesi di sanzionare, in ultima istanza, lo Stato inadempiente con la sospensione dell'erogazione dei fondi stanziati dall'Unione.

**Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE (27 febbraio 2014) sollecitando la creazione di un "meccanismo di Copenhagen"**, quale strumento più efficace che dovrebbe garantire il rispetto effettivo da parte degli Stati membri dei valori fondamentali dell'Unione, dei requisiti della democrazia e dello Stato di diritto. Ricordando che l'Unione europea ha sviluppato un *acquis* fondamentale volto a garantire il rispetto, la protezione e la promozione dei diritti fondamentali, in particolare mediante la definizione dei "criteri di Copenhagen"<sup>3</sup>, l'inclusione degli artt. 2, 6 e 7 nel TUE, la stesura della Carta dei diritti

<sup>2</sup> Vd. "Un nuovo inizio per l'Europa - Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea", Jean-Claude Juncker, Strasburgo, 15 luglio 2014.

<sup>3</sup> Ogni paese che presenta la propria candidatura per aderire all'Unione europea è tenuto a rispettare le condizioni previste dall'art. 49 e i principi di cui all'art. 6, par. 1, del TUE. Tali criteri sono stati definiti in occasione del Consiglio europeo di Copenhagen, nel 1993, e successivamente perfezionati in occasione del Consiglio europeo di Madrid nel 1995. Per aderire all'Unione europea, un nuovo Stato membro deve ottemperare a tre criteri distinti: il criterio politico (la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela); il criterio economico (l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far

fondamentali, l'obbligo di aderire alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, nonché attraverso le relative disposizioni contenute nelle legislazioni nazionali degli Stati membri, il Parlamento europeo ritiene che l'istituzione del meccanismo di Copenaghen, da effettuarsi sulla base di una decisione della Commissione europea e con la piena associazione del Parlamento europeo, consentirà di monitorare *"in maniera efficiente e vincolante"* l'osservanza dei criteri di Copenaghen da parte di ciascuno Stato membro. Il Parlamento europeo ha quindi sollecitato la creazione, preferibilmente nel quadro di un accordo istituzionale, di una "commissione di Copenaghen" composta da esperti indipendenti di alto livello in materia di diritti umani, da nominarsi anche da parte del Parlamento europeo e il cui obiettivo sia quello di assicurare il rispetto da parte di tutti gli Stati membri dei valori comuni sanciti dall'art. 2 del TUE, la costante osservanza dei "criteri di Copenaghen", nonché la consulenza e la rendicontazione in merito a questioni attinenti ai diritti fondamentali. Il Parlamento europeo ha auspicato inoltre una modifica del regolamento istitutivo dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali al fine di consentire all'Agenzia di disporre di competenze maggiori e più ampie. Il nuovo meccanismo dovrebbe, fra l'altro: stabilire un ciclo politico europeo sull'applicazione dell'art. 2 del TUE su base annuale e pluriennale e indire un *forum* annuale interistituzionale; far fronte alle violazioni dell'art. 2 e dell'art. 7 del TUE e garantire il rispetto dei diritti fondamentali, mediante l'adozione di un insieme di raccomandazioni e *"sanzioni efficaci, proporzionate e realmente dissuasive"*; integrare un sistema di allerta precoce, di dialogo politico e tecnico, di lettere di messa in mora e una "procedura di blocco", per assicurare che gli Stati membri, su richiesta delle istituzioni dell'UE, sospendano l'adozione di leggi qualora tali leggi comportino una mancanza di rispetto o una violazione dei diritti fondamentali o dell'ordinamento giuridico dell'UE.

Si segnala che il **30 marzo 2015 la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha tenuto un'audizione dal titolo "La situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea"**. E' questa la prima audizione in materia di diritti fondamentali organizzata dall'attuale Parlamento europeo.

Nell'indire tale audizione, il Parlamento europeo ha ricordato che, in qualità di colegislatore, esso *"svolge un ruolo decisivo nella definizione delle leggi e delle politiche a livello dell'UE"* e che *"le sue competenze in materia di bilancio dell'Unione gli consentono anche di influire notevolmente sull'elaborazione della politica dell'UE relativa ai diritti fondamentali"*.

L'audizione fa seguito alla risoluzione del febbraio 2014, nella quale il Parlamento aveva invitato la Commissione a **stabilire un ciclo programmatico europeo sull'applicazione dell'art. 2 del TUE** (vd. sopra) e a **indire un forum annuale interistituzionale aperto sui valori europei**; nonché a quanto dichiarato nella sua audizione dinanzi al Parlamento europeo dal Vicepresidente della Commissione europea Timmermans, impegnatosi a organizzare un seminario annuale sullo stato di avanzamento dei diritti fondamentali nell'Unione, con la partecipazione di tutte le istituzioni.

L'audizione è stata introdotta da Claude Moraes, Presidente della Commissione LIBE del Parlamento europeo, e da Laura Ferrara (EFDD), relatore sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea, e si è articolata in due sessioni, rispettivamente dedicate alla *"Governance del quadro dell'Unione in materia di Stato di diritto e diritti fondamentali"* e alle *"Minacce specifiche ai diritti fondamentali in Europa: la via da seguire"*. E' fra gli altri intervenuto il Vicepresidente Frans Timmermans. Fra i principali documenti oggetto di discussione, si segnalano:

- Il progetto di relazione *"sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2013-2014)"*, presentato da Laura Ferrante il 6 marzo 2015 (2014/2254(INI)). La relatrice ha proposto di istituire una vera e propria strategia interna dei diritti fondamentali dell'Unione europea, basata sull'applicazione dell'art. 2 del trattato UE e che coinvolga tutti gli organi

---

fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione); il criterio dell'*acquis* dell'Unione (l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, in particolare, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria).

dell'Unione attivi nel campo del rispetto dei diritti fondamentali, sottolineando la necessità di superare il cosiddetto "dilemma di Copenaghen", ossia di *"verificare scrupolosamente il rispetto dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto non solo prima dell'adesione all'UE ma anche nei confronti degli Stati ormai membri"*. La relatrice ha inoltre trattato nel dettaglio una serie di violazioni ritenute prioritarie alla luce della situazione politica attuale, come la libertà di espressione, la necessità di garantire il giusto bilanciamento tra rispetto dei diritti fondamentali e garanzia della sicurezza collettiva, l'impatto delle politiche di austerità e della corruzione sui diritti fondamentali, la situazione nelle carceri, la lotta alle discriminazioni e la tutela dei diritti dei migranti e dei rifugiati.

- Un recente [studio](#), richiesto dalla Commissione LIBE e redatto dal Dipartimento tematico "Diritti dei cittadini e affari costituzionali" del Parlamento europeo, dal titolo *"The impact of the crisis on fundamental rights across the Member States of the EU - Comparative analysis"*. Il documento contiene una sintesi degli studi condotti in sette Stati membri (Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Portogallo) in riferimento all'impatto sui diritti fondamentali della crisi economica e finanziaria, e delle conseguenti misure di austerità introdotte. Viene inoltre fornito un quadro dei meccanismi utilizzabili per monitorare il rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani.

## 2) Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto

Nel giugno 2013 il Consiglio Giustizia e affari interni, sottolineando che *"il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto per la protezione dei diritti fondamentali"*, aveva invitato la Commissione *"a proseguire, in conformità con i trattati, il dibattito sull'eventuale necessità e sulla forma di un metodo sistematico e basato sulla collaborazione per affrontare la questione"*. Nel luglio 2013 il Parlamento europeo ha chiesto che *"gli Stati membri siano regolarmente valutati in merito al mantenimento della conformità ai valori fondamentali dell'Unione e ai requisiti della democrazia e dello Stato di diritto"*.

Nell'intento di rispondere a queste richieste, l'11 marzo 2014 la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto" (COM(2014) 158) in cui si definisce un nuovo quadro che dovrebbe garantire una tutela efficace e coerente dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri, *"affrontando e risolvendo le situazioni di minaccia sistemica allo Stato di diritto"*. La Commissione intende in tal modo contrastare le minacce future allo Stato di diritto negli Stati membri prima che si verifichino le condizioni per attivare i meccanismi previsti dall'art. 7 del TUE, senza inoltre pregiudicare il potere che compete alla Commissione stessa di affrontare situazioni specifiche che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione mediante procedure di infrazione ai sensi dell'art. 258 del TFUE. La procedura proposta, attivabile in caso di *"chiare indicazioni di una minaccia sistemica allo Stato di diritto in uno Stato membro"*, si articola in tre fasi: **valutazione della Commissione, raccomandazione della Commissione e follow-up della raccomandazione** (se lo Stato membro in questione non dà un seguito soddisfacente alla raccomandazione entro il termine fissato, la Commissione valuterà se attivare uno dei meccanismi previsti dall'art. 7 del TUE).

Su tale comunicazione si è espresso in modo critico il Servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea (parere del 27 maggio 2014) secondo il quale il meccanismo prospettato dalla Commissione non sarebbe conforme al principio di attribuzione di competenza sancito dall'art. 5 del TUE. Il servizio giuridico chiarisce che l'art. 2 del TUE richiama i valori fondanti dell'UE ma non conferisce alcuna competenza materiale all'Unione; conseguentemente, le istituzioni dell'UE possono invocare una violazione dei valori dell'UE solo nei casi in cui agiscono in una materia per la quale l'Unione ha competenza sulla base di specifiche disposizioni del trattato. Una soluzione compatibile con i trattati potrebbe invece essere - sempre secondo il richiamato parere - quello di un accordo intergovernativo con il quale gli Stati membri si impegnino a realizzare un sistema di monitoraggio del funzionamento dello Stato di diritto al loro interno, con la partecipazione di istituzioni dell'Unione.

*Sulla comunicazione si sono inoltre espresse con risoluzione (Doc. XVIII n. 16) le Commissioni riunite I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati in data 19 novembre 2014. La valutazione espressa è positiva, con alcune osservazioni: in particolare, è stato chiesto di chiarire la "natura endoprocedimentale del nuovo quadro, in quanto diretto a disciplinare l'iter attraverso il quale la Commissione può effettivamente esercitare le funzioni ad essa conferite dal Trattato"; e di utilizzare "i dati e le informazioni che si possono acquisire tramite canali opportunamente selezionati, a partire dagli organismi europei competenti in materia (in primo luogo l'Agenzia europea per i diritti fondamentali)".*

### III. L'UNIONE EUROPEA E LA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI

**La tutela dei diritti e delle libertà fondamentali assume un particolare valore alla luce delle attuali minacce alla sicurezza nell'Unione europea**, soprattutto in riferimento alla ricerca di strumenti che fronteggino le situazioni di crisi dovute al **forte impatto dei flussi migratori**.

L'Unione europea si trova, infatti, ad affrontare un costante aumento di flussi migratori, in gran parte "flussi misti" (comprendenti sia migranti economici che potenziali richiedenti asilo), e provenienti soprattutto dalla sponda Sud del Mediterraneo. Le traversate di migranti irregolari nel Mar Mediterraneo hanno spesso origini molto lontane dal Mediterraneo stesso (dall'Africa subsahariana o dall'Asia), e i paesi della regione si sono in parte progressivamente trasformati da paesi di origine a paesi di transito e di accoglienza<sup>4</sup>.

Secondo i **dati forniti dal Ministero degli Affari esteri**, la situazione al **20 marzo 2015** è la seguente:

#### a) Migranti irregolari

1.01-20.03.2015	2014
9.677 sbarchi in <b>Italia</b> (+6% rispetto al medesimo periodo del 2014)	170.100 sbarcati in <b>Italia</b> (ca. +400% rispetto al 2013), di cui 141.484 partiti dalla Libia
	278.000 migranti irregolari in <b>UE</b> (+150% rispetto al 2014 e +100% rispetto al 2011) di cui
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 80% via mare               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rotta del Mediterraneo centrale: +277% rispetto al 2013, via di transito di oltre 61% dei migranti</li> <li>○ Rotta del Mediterraneo orientale: +104% rispetto al 2013</li> </ul> </li> <li>• 20% via terra               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rotta orientale: -14%</li> <li>○ Balcani occidentali: +87%</li> </ul> </li> </ul>

#### b) Provenienza geografica, età, luoghi di sbarco dei migranti irregolari

1.01-28.02.2015	2014
-----------------	------

<sup>4</sup> Fonte: *Deliberation workshop POLITICALLY.EU "L'Europa e le politiche di migrazione"*, Napoli, 31 marzo 2014 - Rappresentanza in Italia della Commissione europea.

## In Italia:

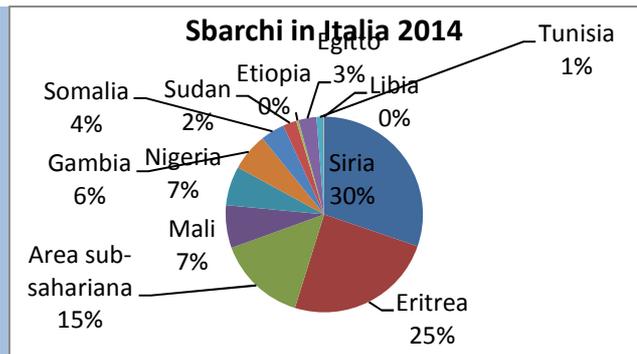
- 79% dall'Africa Sub-Sahariana;
- 11% dalla Siria;

6% **minori stranieri non accompagnati**, di cui

- 24% dalla Somalia e
- 22 % dall'Eritrea

Principali **punti di sbarco**:

- 79% dei migranti in Sicilia,
- 11% in Calabria



Quasi  $\frac{1}{3}$  con origine nel Corno d'Africa o in Paesi di transito

13.026 **minori stranieri non accompagnati** in Italia (7,6% degli sbarcati), di cui,

- 26% dall'Eritrea,
- il 15% dall'Egitto,
- l'11% dalla Somalia e
- il 9% dal Gambia.

Principali **punti di sbarco**:

- 69% in **Sicilia**

3% sulle isole Pelagie e a Lampedusa che nel 2013 rappresentavano la destinazione principale (88%) dei migranti sbarcati in Italia.

In UE (gennaio-settembre 2014):

- 29% siriani (58.676)
- 16% eritrei (32.426)

## 1) La Task Force "Mediterraneo"

In seguito al susseguirsi di tragici eventi al largo delle coste di Lampedusa nella seconda metà del 2013, e al fine di identificare linee d'azione prioritarie volte a impedire ulteriori morti di migranti in mare, il Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 7 e 8 ottobre 2013 ha istituito la Task Force "Mediterraneo" (TFM). Il Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013, nell'ambito di una discussione generale sulla questione dei flussi migratori verso l'Europa, ha accolto con soddisfazione la creazione della Task Force, con l'invito a individuare, *"sulla base dei principi di prevenzione, protezione e solidarietà"*, le azioni prioritarie per un utilizzo a breve termine più efficiente delle politiche e degli strumenti europei.

La Task Force è guidata dalla Commissione europea e comprende gli Stati membri, le agenzie dell'UE competenti e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Il 4 dicembre 2013 la Commissione europea ha presentato una comunicazione "sull'attività della Task Force 'Mediterraneo'<sup>5</sup>, che è stata approvata dal Consiglio europeo del dicembre 2013. In tale occasione, il Consiglio europeo ha ribadito la necessità di ridurre il rischio che nuove tragedie come il naufragio di Lampedusa si ripetano in futuro, chiedendo di mobilitare tutti gli sforzi per realizzare

<sup>5</sup> COM(2013) 869.

le trentotto azioni operative proposte nella comunicazione, secondo il calendario indicato dalla Commissione stessa.

Gli interventi operativi a breve e medio termine della Task Force sono raggruppati in cinque settori principali di azione: 1) azioni in cooperazione con paesi terzi; 2) protezione regionale, reinsediamento e rafforzamento delle possibilità di immigrazione legale in Europa; 3) lotta contro la tratta, il traffico e la criminalità organizzata; 4) rafforzamento della sorveglianza delle frontiere, per contribuire a migliorare il quadro situazionale marittimo e a proteggere e salvare i migranti nel Mediterraneo; 5) assistenza e solidarietà nei confronti degli Stati membri che devono affrontare forti pressioni migratorie.

Dalla sua istituzione, l'attività della Task Force è stata sostenuta in sede di Consiglio dell'UE. Nella riunione del 3 e 4 marzo 2014 il Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI) ha discusso sugli sviluppi e sulle tendenze concernenti i flussi migratori verso l'Europa, accogliendo con favore la comunicazione della Commissione e invitando tutti i portatori di interesse a proseguire la loro partecipazione alle azioni operative. Il Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014 ha sollecitato la piena attuazione delle azioni individuate.

## **2) Ulteriori iniziative in sede di Consiglio dell'UE**

**In occasione del Consiglio GAI del 9 e 10 ottobre 2014 è stato approvato il documento "Adoperarsi per una migliore gestione dei flussi migratori", presentato dalla Presidenza italiana.** In tale documento è stato definito un approccio sostenibile al fine di rispondere alle pressioni migratorie in modo strutturato, andando oltre le misure immediate di emergenza.

Il documento si articola su tre linee d'azione: gestione rinforzata delle frontiere esterne da parte di FRONTEX (cui si lega il lancio dell'operazione *TRITON*); cooperazione con i paesi terzi, con una particolare attenzione alla lotta contro i trafficanti di esseri umani; azione a livello degli Stati membri, che dovranno avere come priorità gli investimenti e la creazione della capacità per garantire un sistema nazionale flessibile di accoglienza e asilo, cercando inoltre soluzioni destinate a un maggior controllo del rilevamento delle impronte digitali.

L'azione nei paesi terzi dovrebbe in primo luogo essere indirizzata ai seguenti paesi chiave: Africa occidentale (Niger, Mali, Ciad, Gambia, Ghana, Mauritania, Senegal, Nigeria), Africa orientale (Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia), Africa settentrionale (Libia, Egitto, Algeria, Marocco, Tunisia), e la regione limitrofa della Siria (Giordania, Libano, Turchia, Iraq). Il documento sottolinea, infatti, che tali paesi si trovano nel crocevia dei movimenti migratori e sono sottoposti a una pressione estrema, in quanto stanno sostenendo il peso del flusso di rifugiati siriani.

Da ultimo, la Commissione europea ha riferito sulle attività della Task Force Mediterraneo al **Consiglio Giustizia e Affari interni del 12 e 13 marzo 2015**. In tale occasione **i ministri hanno accolto con favore i progressi finora compiuti nell'attuazione delle azioni operative individuate dalla Task Force Mediterraneo e dalle conclusioni del Consiglio GAI del 10 ottobre 2014.**

La pressione migratoria e la gestione dei flussi migratori sono state riconosciute come priorità fondamentali che la presidenza lettone deve affrontare. **E' stata inoltre posta in rilievo la necessità di un maggiore impegno da parte dell'Unione nella regione del Mediterraneo centrale e orientale, nonché verso le frontiere terrestri dei Balcani occidentali.** I ministri hanno convenuto di rafforzare la sorveglianza alle frontiere esterne e di potenziare le risorse e le capacità operative di FRONTEX. Hanno inoltre sottolineato che, per proteggere i migranti e salvare le loro vite, occorre che la lotta contro le reti criminali di *smugglers* e trafficanti resti una priorità. Il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi rimane essenziale per la gestione efficiente dei flussi migratori.

Tenuto conto dell'alto numero di migranti che hanno perso la vita in mare dall'inizio dell'anno, il Ministro degli Interni Alfano ha presentato al Consiglio il **piano italiano per fronteggiare l'aumento dei flussi migratori dalla sponda Sud del Mediterraneo**. Gli obiettivi sono quelli di una gestione europea dell'immigrazione che poggi sulla condivisione degli oneri connessi alla concessione della protezione umanitaria e sul rafforzamento della cooperazione con i paesi di provenienza e transito (obiettivi già sostenuti dall'Italia nel lancio del processo di Karthoum (su cui vd. *infra*)). La proposta intende offrire ai migranti un canale di ingresso in Europa regolare e alternativo basato su un sistema di *safe harbours*, ossia di centri per la gestione delle richieste di asilo istituiti nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo, da cui i richiedenti potrebbero inoltrare la loro domanda in modo da essere equamente ripartiti fra tutti i paesi europei. Si segnala, tuttavia, che alcune delegazioni non hanno mostrato di condividere pienamente tale impostazione, ritenendo che un esame preventivo delle domande di asilo in paesi terzi potrebbe non scoraggiare i flussi migratori verso l'Europa.

Per quanto concerne il **quadro legislativo dell'Unione europea in materia di rifugiati e immigrazione**, si forniscono di seguito alcune informazioni.

### **3) Il sistema europeo comune di asilo**

Il sistema europeo comune di asilo stabilisce le procedure comuni a livello di UE per la gestione delle domande di asilo e i diritti di base per i richiedenti asilo, secondo i principi fondamentali in materia di asilo contenuti nella Convenzione ONU di Ginevra del 1951<sup>6</sup> che definisce, fra l'altro, i requisiti per accedere allo *status* di rifugiato.

Il sistema europeo di asilo è regolato da: la direttiva relativa alle procedure di asilo, la direttiva sulle condizioni di accoglienza, la direttiva relativa alla qualifica di rifugiato, il regolamento Dublino, il regolamento EURODAC. In particolare, il regolamento Dublino III, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo. La responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico: considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro; l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'UE.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) ha la funzione di rafforzare la cooperazione fra i paesi dell'Unione europea in materia di asilo, sostenere i paesi dell'UE i cui sistemi d'asilo e accoglienza sono sottoposti a forte pressione, e migliorare l'implementazione del Sistema comune europeo di asilo.

L'UE dispone inoltre di un Fondo per asilo, migrazione e integrazione (FAMI), cui è assegnato un bilancio totale di 3,1 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, di cui almeno il 20% dovrà essere destinato a misure che sostengano la migrazione legale e promuovano l'effettiva integrazione degli immigranti. Gli Stati membri sono tenuti a destinare almeno un ulteriore 20% dei fondi a misure in materia di asilo. Essi possono ricevere fondi FAMI per accogliere rifugiati provenienti da paesi UE o non UE. Nel caso accolgano i richiedenti asilo nell'ambito del programma di reinserimento dell'UE riceveranno un importo forfettario di 6.000 euro a persona reinserita, cifra che potrà essere aumentata fino a 10.000 euro per le persone vulnerabili o provenienti da zone prioritarie.

### **4) La politica dei visti**

Per quanto riguarda la politica dei visti, l'UE ha istituito una politica comune in materia di visti per i soggiorni di breve durata - cioè i soggiorni non superiori a 90 giorni su un periodo di 180 giorni - applicata attraverso il rilascio dei "visti Schengen". Il 1° aprile 2014 la Commissione europea ha

---

<sup>6</sup> Ratificata in Italia con la [legge 722/1954](#).

presentato un pacchetto di riforme legislative<sup>7</sup> al fine di rendere le procedure più brevi e semplici per i richiedenti il visto per soggiorni di breve durata, con risparmi in termini di costi e burocrazia. La Commissione ritiene che facilitare l'accesso allo spazio Schengen ai viaggiatori legittimi dovrebbe facilitare i soggiorni per visite a familiari e i viaggi d'affari e stimolare l'attività economica e la creazione di posti di lavoro (ad esempio nel settore del turismo e in quelli connessi della ristorazione e dei trasporti).

## 5) Cooperazione con i paesi terzi

Il cd. "**approccio globale in materia di migrazione e mobilità**" (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM) **costituisce il quadro del dialogo e della cooperazione dell'Unione europea con tutti i paesi terzi, e fornisce nel contempo un'impostazione generale per i dialoghi e la cooperazione connessi alla migrazione.**

Tale quadro definisce, già dal 2005, le modalità del dialogo politico e della cooperazione operativa dell'Unione europea con i paesi terzi in materia di migrazione e mobilità ed è saldamente inserito nel quadro complessivo della politica estera dell'UE, compresa la cooperazione allo sviluppo. Nel 2011, la Commissione europea ha ritenuto necessario adeguare l'approccio globale alle mutate condizioni, con l'intento di rafforzarne la coerenza con altri settori strategici e di migliorarne l'equilibrio tematico e geografico e incentrando l'azione dell'UE sui settori relativi a **quattro priorità operative considerate di pari rilevanza: organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità; prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani; promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo; aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.** La "mobilità" dei cittadini di paesi terzi attraverso le frontiere esterne dell'UE, applicandosi a una vasta gamma di persone, tra cui i visitatori di breve durata, i turisti, gli studenti, i ricercatori, gli uomini d'affari e le persone in visita a familiari, rappresenta un concetto molto più ampio di quello di migrazione. Inoltre, la politica di mobilità è strettamente correlata alla politica dei visti.

L'approccio globale è attuato tramite **strumenti politici (piani d'azione e dialoghi politici bilaterali e regionali) e giuridici (accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione)**, attraverso il sostegno operativo e il potenziamento delle capacità nonché tramite la vasta gamma di misure di sostegno ai programmi e ai progetti messe a disposizione delle amministrazioni dei paesi terzi e di altre parti interessate come la società civile, le associazioni di migranti e le organizzazioni internazionali. La Commissione europea riferisce di aver sostenuto, per il periodo 2012-2013, oltre 90 progetti collegati alla migrazione in tutte le regioni dei paesi in via di sviluppo, per un importo superiore ai 200 milioni di euro. L'attuazione del GAMM è sostenuta finanziariamente anche da alcuni Stati membri dell'Unione.

A partire dal 2012 si sono inoltre intensificati i dialoghi a livello internazionale volti a concludere accordi bilaterali. I principali quadri bilaterali sono i **partenariati per la mobilità** e le **agende comuni su migrazione e mobilità.**

I partenariati per la mobilità con i paesi terzi comprendono accordi di riammissione, ma anche una serie di misure che vanno dall'aiuto allo sviluppo all'agevolazione per il rilascio del visto temporaneo di ingresso, a misure sulla migrazione circolare e alla lotta contro la migrazione clandestina. Finora sono stati conclusi partenariati per la mobilità con il **Marocco** (7 giugno 2013), primo partner fra i paesi del Mediterraneo, con la **Tunisia** (3 marzo 2014), con la **Giordania** (13 ottobre 2014).

Per quanto riguarda i dialoghi regionali, il **processo di Rabat**, lanciato in occasione della prima conferenza ministeriale UE-Africa su migrazione e sviluppo tenutasi nel luglio 2006 a Rabat, mira a intensificare il dialogo e la cooperazione tra paesi d'origine, di transito e di destinazione

<sup>7</sup> Attualmente al vaglio delle istituzioni europee.

lungo la rotta migratoria dell'Africa occidentale<sup>8</sup>. Sulla falsariga del processo di Rabat è stato inoltre lanciato, durante il semestre di presidenza italiana dell'UE, il **processo di Karthoum**. Nell'iniziativa sono coinvolti i paesi di origine e transito del Corno d'Africa (Sudan, Sud Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia, Gibuti e Kenia) e i principali paesi di transito mediterranei (Egitto, Libia e Tunisia), oltre alle organizzazioni internazionali del settore (l'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati - UNHCR, l'Organizzazione Mondiale per le migrazioni - OIM, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine - UNODC, EUROPOL, EASO, FRONTEX, il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie - ICMPD), al fine di aprire la strada a un foro di dialogo politico istituzionalizzato anche con l'Africa orientale. Si segnalano, inoltre, il **processo di Praga** e il **processo di Budapest** che coinvolgono i paesi situati ad est dell'Unione europea.

Per quanto riguarda in particolare la **Turchia**, il 16 dicembre 2013 è stato firmato un Accordo di riammissione UE-Turchia, contestualmente alla liberalizzazione dei visti Schengen<sup>9</sup>. Inoltre, durante il semestre di presidenza italiana, il Consiglio dell'UE ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con la **Tunisia** per un accordo di facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata<sup>10</sup> ed è stato lanciato un nuovo **dialogo UE-Libano**.

Come d'altra parte evidenziato dalla stessa Commissione europea nella "Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013"<sup>11</sup>, pubblicata il 21 febbraio 2014, "*è necessario capire in che modo si possa migliorare l'uso dei vari strumenti sviluppati nell'ambito del GAMM per sfruttare appieno il ruolo della migrazione in risposta alla carenza di manodopera e competenze in Europa*". In questo contesto, la Commissione suggeriva di incentivare il ruolo svolto dagli Stati membri per incoraggiare la mobilità delle persone, per esempio favorendo la mobilità dei prestatori di servizi, lo scambio di studenti o professionisti, il miglioramento delle capacità di gestione dei flussi migratori nei paesi terzi, l'introduzione di programmi di migrazione circolare, il rafforzamento della protezione sociale dei migranti legali, l'eventuale portabilità dei diritti sociali.

Il 5 marzo 2015 la Commissione europea ha aperto i lavori per la definizione di un'**agenda europea globale sulla migrazione** (che dovrebbe presentare entro il maggio prossimo), con un primo dibattito di orientamento sulle iniziative essenziali per potenziare gli sforzi dell'Unione europea volti ad attuare gli strumenti esistenti e la cooperazione nella gestione dei flussi migratori dai paesi terzi. La gestione della migrazione figura, infatti, per la prima volta fra le priorità esplicite della Commissione europea, come indicato negli orientamenti politici del Presidente Jean Claude Juncker "Un nuovo inizio per l'Europa". **L'intervento previsto si concentrerà su quattro principali settori:**

- 1. un nuovo sistema comune di asilo,**
- 2. una nuova politica europea sulla migrazione legale,**
- 3. una lotta più decisa alla migrazione irregolare e alla tratta di esseri umani,**
- 4. il rafforzamento delle misure di protezione alle frontiere esterne dell'Unione europea.**

<sup>8</sup> Durante il semestre di Presidenza italiana dell'UE, il 27 novembre 2014 è stata organizzata a Roma la "IV Conferenza Euro-Africana su Migrazione e Sviluppo nell'ambito del Processo di Rabat".

<sup>9</sup> Il settore della liberalizzazione dei visti costituisce una priorità turca, anche per l'impatto positivo che questa potrebbe avere sull'opinione pubblica nei confronti dell'UE.

<sup>10</sup> Il 28 novembre 2014.

<sup>11</sup> COM(2014) 96.

**Di seguito si illustrano gli ulteriori punti che potranno essere oggetto di discussione durante la sessione:**

#### **IV. QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA 2015**

Il 9 marzo 2015 la Commissione europea ha pubblicato il "Quadro di valutazione UE della giustizia 2015" (COM(2015) 116), in cui viene fornita una rassegna della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri.

Il quadro di valutazione UE della giustizia - secondo quanto ribadito dalla stessa Commissione - "*è uno strumento informativo volto ad aiutare l'Unione europea e gli Stati membri a ottenere una giustizia più efficiente fornendo dati oggettivi, attendibili e comparabili sulla qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri*". Il suo intento è quello di contribuire a individuare le possibili carenze, i possibili miglioramenti e le buone prassi, illustrando le tendenze del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nel tempo. Non presenta un'unica graduatoria generale, ma una panoramica sul funzionamento di tutti i sistemi giudiziari in base a vari indicatori di interesse comune. Le informazioni saranno tenute in considerazione ai fini del semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE. I principali risultati rilevati dalla Commissione sono i seguenti:

- si sono registrati miglioramenti dell'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri (anche se la situazione varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro e a seconda dell'indicatore considerato);
- sono proseguiti gli sforzi per potenziare l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nei tribunali (anche se gli indicatori rivelano carenze in una serie di Stati membri per quanto riguarda sia l'amministrazione e la gestione dei tribunali che la comunicazione elettronica fra i tribunali e le parti);
- nella maggior parte degli Stati membri oltre il 20% dei giudici ha partecipato a una formazione continua sul diritto dell'UE o sul diritto di un altro Stato membro;
- l'accesso *online* alle sentenze civili e commerciali è possibile, a titolo gratuito, nella maggior parte degli Stati membri;
- per quanto riguarda le Corti supreme resta ancora molto da fare nella maggior parte degli Stati membri per raggiungere un equilibrio di genere pari al 40%-60%.

#### **V. LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

L'Unione europea dispone di una base giuridica esplicita ai fini della protezione dei dati, ossia l'art. 16 del TFUE, a norma del quale "*ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano*". La sfera della riservatezza delle informazioni personali è inoltre tutelata sia dalla "Carta dei diritti fondamentali" (artt.7 e 8), che dalla CEDU (art. 8).

La riforma della protezione dei dati è un pacchetto legislativo proposto dalla Commissione nel gennaio 2012 per aggiornare e modernizzare i principi contenuti nel quadro vigente (la direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, e la decisione quadro 2008/977/GAI sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale). Il pacchetto comprende due proposte legislative:

- un regolamento generale sulla protezione dei dati,
- una direttiva sulla protezione dei dati personali trattati a fini di contrasto<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La proposta di regolamento concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (*regolamento generale sulla protezione dei dati*) (COM(2012) 11), e la proposta di direttiva, concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità

Le principali modifiche proposte riguardano:

- Consenso esplicito al trattamento - secondo la riforma, per "consenso dell'interessato" deve intendersi qualsiasi manifestazione di volontà informata ed esplicita con la quale l'interessato accetta, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento.
- Diritto alla cancellazione e diritto all'oblio - In presenza di determinati motivi (ad esempio: cessata necessità dei dati rispetto alle finalità per cui sono stati raccolti o altrimenti trattati; trattamento illecito dei dati; revoca del consenso; scadenza del periodo di conservazione) l'interessato ha il diritto di ottenere dal responsabile del trattamento la cancellazione di dati personali che lo riguardano e la rinuncia a un'ulteriore diffusione di tali dati, in particolare in relazione ai dati personali resi pubblici quando l'interessato era un minore.
- Diritto alla portabilità dei dati - Al fine di un miglioramento della concorrenza tra i servizi, è previsto il diritto di trasferire i propri dati da un sistema di trattamento elettronico a un altro, senza che il responsabile del trattamento possa impedirlo (ad esempio da un *service provider* come i *social network* a un altro, allo stesso modo in cui è oggi possibile trasferire il numero telefonico quando si cambia gestore).
- Divieto di *profiling* - Ampliando il contenuto della direttiva 95/46/CE, sulla base della raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla "profilazione": si stabilisce che chiunque ha il diritto di non essere sottoposto a una misura che produca effetti giuridici o significativamente incida sulla sua persona, basata unicamente su un trattamento automatizzato destinato a valutare taluni aspetti della sua personalità o ad analizzarne o prevederne in particolare il rendimento professionale, la situazione economica, l'ubicazione, lo stato di salute, le preferenze personali, l'affidabilità o il comportamento.
- Il responsabile della protezione dei dati personali - È introdotta la figura obbligatoria del responsabile della protezione dei dati per il settore pubblico e, nel settore privato, per le grandi imprese o allorché le attività principali del responsabile del trattamento e dell'incaricato del trattamento consistono in trattamenti che richiedono il controllo regolare e sistematico degli interessati.
- Rispetto al testo presentato dalla Commissione, che fissa un parametro dimensionale delle grandi imprese (250 dipendenti), secondo il Parlamento europeo il livello minimo per la nomina obbligatoria di un responsabile della protezione dei dati non dovrebbe basarsi sulle dimensioni dell'impresa, ma piuttosto sulla pertinenza del trattamento dei dati.
- Lo sportello unico per il controllo della protezione dei dati (*one stop shop*) - È riscritta la disciplina in materia di autorità di controllo indipendenti (la cui istituzione è già prevista dalla disciplina vigente), in particolare potenziandone il ruolo con l'attribuzione dei nuovi poteri di sanzione di illeciti amministrativi, nonché stabilendo una forma di coordinamento attraverso la previsione della nuova competenza di autorità capofila nel caso di un responsabile del trattamento o incaricato del trattamento stabilito in più Stati membri (**cosiddetto sportello unico**).
- Il trasferimento dei dati all'estero - Il trasferimento è subordinato alla preventiva adozione, da parte della Commissione, di una decisione di adeguatezza del livello di protezione accordato dallo Stato terzo destinatario delle informazioni.

La proposta di direttiva riguarda a sua volta l'applicazione dei principi generali e delle norme di protezione dei dati alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Le sue disposizioni dovrebbero disciplinare i trasferimenti di dati sia nazionali che transfrontalieri.

Le due proposte sono state oggetto di approvazione in prima lettura da parte dell'Assemblea in seduta plenaria del Parlamento europeo nella sessione dell'11-14 marzo 2014.

In particolare, rispetto all'impianto originario delle proposte pubblicate dalla Commissione europea, il **Parlamento europeo** ha modificato le norme sul coinvolgimento delle imprese (per esempio un motore di ricerca, un *social network* o un fornitore di *cloud*): tali soggetti dovrebbero chiedere un'autorizzazione preventiva all'autorità nazionale di protezione dei dati prima di poter divulgare i dati personali di un cittadino dell'Unione in uno Stato non membro; l'azienda dovrebbe anche informare la persona interessata della richiesta. Inoltre il testo emendato della riforma prevede che le società che infrangono le regole incorrano in multe fino a 100 milioni di euro o fino al 5% del fatturato mondiale annuo (si applicherebbe la sanzione più gravosa delle due), laddove la Commissione aveva proposto sanzioni fino a 1 milione di euro o fino al 2% del fatturato mondiale annuo.

In occasione del **Consiglio GAI del 12 e 13 marzo 2015 gli Stati membri sono giunti a un orientamento generale parziale** su alcuni aspetti specifici della proposta di regolamento<sup>13</sup>, sul presupposto tuttavia che "nulla è concordato finché tutto non è concordato". Il testo approvato include il meccanismo di "sportello unico" (capi VI e VII) e i principi applicabili al trattamento di dati personali (capo II). In particolare, i ministri hanno convenuto che il meccanismo di "sportello unico" debba intervenire soltanto in casi transfrontalieri importanti e consistere in una cooperazione e in un processo decisionale congiunto tra le numerose autorità per la protezione dei dati interessate.

*Relativamente alla proposta di regolamento generale sulla protezione dei dati (COM(2012) 11), il 13 giugno 2012 la Commissione 14a Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica ha approvato una risoluzione (doc. XVIII-bis n. 73) con la quale si è riconosciuta la conformità delle proposte ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, pur dedicando alcune riflessioni supplementari per quanto riguarda le criticità manifestate nel parere motivato della Camera, e in analogia con quanto contestato dal Senato francese, riguardo la norma relativa allo "sportello unico" e l'elevato numero di deleghe (e il relativo campo di applicazione) conferite alla Commissione europea. Quanto alla proposta di direttiva (COM(2012) 10), si condivide l'invito del Parlamento spagnolo a chiarire e meglio definire il concetto di "sicurezza nazionale" espresso all'art. 2, che appare prestarsi ad interpretazioni ambigue.*

*Il 4 aprile 2012 la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati ha adottato un parere motivato per violazione del principio di sussidiarietà della proposta di regolamento generale sulla protezione dei dati*

Si segnala inoltre la **sentenza emessa il 13 maggio 2014 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea**, nelle cause riunite C-293/12 e C-594/12, la quale ha dichiarato invalida la *direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE*, in quanto ha ritenuto che tale direttiva comporti un'ingerenza di vasta portata e di particolare gravità nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale, non limitata allo stretto necessario.

## **VI. LA NUOVA STRATEGIA DI SICUREZZA INTERNA DELL'UE**

In occasione del Consiglio GAI del 4 dicembre 2014 sono state formalmente adottate le "Conclusioni del Consiglio sullo sviluppo di una rinnovata strategia di sicurezza interna dell'Unione europea", presentate dalla Presidenza italiana.

La strategia di sicurezza interna per l'Unione europea, adottata dal Consiglio il 25 e 26 febbraio 2010 e approvata dal Consiglio europeo il 25 e 26 marzo 2010, illustrava le minacce e le sfide comuni che gli europei affrontano, la politica di sicurezza interna dell'UE e i principi sottostanti. Definiva inoltre un modello di sicurezza europeo attraverso strumenti comuni e l'impegno a incoraggiare la cooperazione e la solidarietà fra gli Stati membri, nonché il forte coinvolgimento di

<sup>13</sup> I maggiori rilievi critici sono stati sollevati con riferimento all'introduzione dello "sportello unico".

istituzioni, organismi e agenzie dell'UE. La Commissione europea ha in seguito presentato la comunicazione "Strategia di sicurezza interna dell'UE in azione " individuando i cinque obiettivi strategici per la sicurezza interna: smantellare le reti criminali internazionali; prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento; aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel cyberspazio; rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere; aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità.

Nel 2011 e nel 2013 la Commissione ha riferito in merito all'attuazione della strategia di sicurezza interna dell'UE in azione e, il 20 giugno 2014, ha presentato la relazione finale sull'attuazione della strategia di sicurezza interna dell'UE per il periodo 2010-2014. Inoltre, nella riunione del 26 e 27 giugno 2014 il Consiglio europeo ha definito gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa per i prossimi anni nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sollecitando il riesame e l'aggiornamento della strategia di sicurezza interna entro il primo semestre del 2015.

**Le conclusioni adottate riconoscono, fra l'altro, la necessità di un coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali** e invitano la Commissione europea a prendere in considerazione tutti i principi enunciati nel momento in cui questa presenterà, entro la primavera 2015, al Parlamento europeo e al Consiglio la sua comunicazione per una rinnovata strategia di sicurezza interna. Tali principi riguardano:

- L'identificazione delle principali minacce e sfide comuni per i prossimi anni nel settore della sicurezza interna, ossia: la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità, il terrorismo, la radicalizzazione, il reclutamento e il finanziamento connesso con il terrorismo, la cybercriminalità e la necessità di cybersicurezza, le minacce e le sfide derivanti dall'uso delle nuove tecnologie, le minacce nuove ed emergenti (che dovrebbero essere identificate e monitorate attentamente utilizzando un approccio basato sull'*intelligence*), le crisi e le calamità naturali e di origine umana.
- Il rafforzamento di un approccio globale e coerente, ossia: l'ulteriore sviluppo del modello di sicurezza europeo (che contribuisca a creare attivamente condizioni positive di sicurezza all'interno dell'Unione e dei suoi Stati membri), un approccio multidisciplinare e integrato, un approccio basato sull'*intelligence*, l'accesso e lo scambio di informazioni nel quadro della prevenzione e della lotta alla criminalità transnazionale e al terrorismo (il PNR - *Passenger Name Record*, che raccolga e renda disponibili i dati dei codici di prenotazione aerei, costituisce uno degli importanti strumenti in questo settore), la prevenzione e l'anticipazione di atti criminali e di attentati terroristici, un uso efficace delle nuove tecnologie, l'incentivazione e il miglioramento del coordinamento delle indagini e delle azioni penali negli Stati membri (Eurojust e Europol dovrebbero continuare a svolgere un ruolo significativo di sostegno all'UE a tale riguardo), l'intensificazione della cooperazione operativa, la coerenza tra la strategia di sicurezza interna e le varie strategie relative alla sicurezza interna dell'UE (quali la strategia per la sicurezza marittima dell'UE, la strategia di gestione delle informazioni, la strategia per la cybersicurezza, la strategia dell'UE in materia di droga, la strategia dell'UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo e la strategia per la gestione dei rischi doganali), la transizione verso una gestione delle frontiere rafforzata, l'impiego degli strumenti e delle capacità di gestione delle calamità sviluppati nell'ambito della precedente strategia di sicurezza interna per continuare ad aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità, il consolidamento e l'attuazione dell'attuale quadro giuridico e politico dell'UE in materia di tratta di esseri umani.

# CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

## III SESSIONE

### I Parlamenti dell'Unione europea nei negoziati sui trattati internazionali

La **terza sessione della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea** tratterà il seguente tema: **"I Parlamenti dell'Unione europea nei negoziati sui trattati internazionali "**. Il relatori sono stati individuati in **Martin Schulz**, Presidente del Parlamento europeo; **Pascal Lamy**, Presidente emerito dell'Istituto Jacques Delors; **Anouchka Van Miltenburg**, Presidente della Camera bassa dei Paesi Bassi; **Rosa Pavanelli**, Segretario generale del Public Services international.

Tra gli argomenti che potrebbero essere oggetto di discussione e approfondimento si segnalano:

#### I) Diritto dell'Unione

- 1) Procedura di negoziazione dei trattati internazionali secondo il trattato di Lisbona
- 2) Accordi di politica commerciale comune
  - a) Comprehensive Trade and Economic Agreement (CETA)
  - b) Transatlantic Trade Investment Partnership (TTIP)
    - Punti particolarmente controversi
  - c) Trade in services agreement (TISA)

#### II) Parlamenti nazionali

- 1) Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di conclusione degli accordi internazionali di politica commerciale
- 2) Gli accordi di libero scambio nell'attività dei Parlamenti nazionali

#### III) Elementi di bibliografia disponibili su Internet

### I) DIRITTO DELL'UNIONE

#### 1) La procedura di negoziazione dei trattati internazionali secondo il trattato di Lisbona

L'art. 47 del Trattato sull'Unione europea ha riconosciuto esplicitamente la [personalità giuridica dell'Unione europea](#). Non ne è dunque più dubbia la natura di soggetto di diritto internazionale, in grado di negoziare e concludere in prima persona, nel rispetto delle proprie competenze esterne, accordi e trattati, i quali "vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri" (art. 216, par. 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

La procedura generale per la negoziazione e conclusione è descritta nell'articolo 218 del TFUE e prevede che:

- 1) la Commissione europea o l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per le materie di propria competenza, presentino al Consiglio raccomandazioni per l'avvio dei negoziati (par. 3);
- 2) il Consiglio, con decisione, autorizzi l'avvio dei negoziati e designi un negoziatore o un capo della squadra di negoziato (par. 2 e 3). Di norma è la Commissione europea a condurre i negoziati, in collaborazione con gli Stati membri. Se l'accordo verte su un settore in cui l'UE possiede una competenza esclusiva, la negoziazione è a cura della Commissione e esperti nazionali sono associati strettamente ai lavori tramite "comitati speciali" (si veda il par. 4). Qualora invece l'accordo verta su un settore di competenza condivisa (cd. "[accordi misti](#)"), il negoziato viene condotto congiuntamente da Commissione ed esperti nazionali;

- 3) il Consiglio impartisca le direttive di negoziato. Fonti dottrinali sottolineano come "le linee guida dei negoziati (...) formalmente dovrebbero essere confidenziali (... e ... ) hanno solitamente una portata generica"<sup>14</sup>;
- 4) il negoziatore proponga la firma dell'accordo, solitamente autorizzata dal Consiglio con una propria decisione (par. 5). E' possibile che questi proponga altresì l'applicazione provvisoria del testo prima della sua entrata in vigore. Di norma è la Commissione ad apporre la propria firma all'accordo ed a presentare al Consiglio due proposte di atti, l'una relativa alla firma e l'altra alla conclusione dell'accordo medesimo;
- 5) il Consiglio, sempre su proposta del negoziatore, adotti una decisione relativa alla conclusione. Tale decisione equivale ad una ratifica.

Con il trattato di Lisbona le competenze del Parlamento europeo nel processo di negoziazione dei trattati sono state significativamente ampliate: per espressa previsione del par. 10 dell'art 218, il PE "è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura". Se generalmente ne è prevista la mera consultazione (par. 6, lett. b), per un significativo numero di accordi internazionali è necessaria invece una sua formale approvazione, che completa a tutti gli effetti l'*iter* di approvazione. Tra questi rientrano i trattati di politica commerciale comune.

Il par. 11 dell'art. 218 specifica che Consiglio, Commissione, Parlamento europeo o Stati membri possono adire la Corte di giustizia al fine di verificare la compatibilità di un accordo con i trattati istitutivi dell'UE. Il controllo verte sulla validità formale (rispetto della procedura di adozione) e sostanziale (rispetto alla conformità dell'accordo col diritto primario europeo). Qualora il parere della Corte sia negativo, "l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o dei trattati".

## 2) Accordi di politica commerciale comune

Agli accordi in materia di politica commerciale comune è dedicato l'art. 207 del TFUE, il quale per la negoziazione e la conclusione di trattati con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali rinvia all'art. 218, il cui contenuto è stato già illustrato nel paragrafo precedente. Si evidenzia l'ulteriore disposizione per cui la Commissione conduce i negoziati in consultazione con un "comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle". Alla Commissione spetta l'ulteriore compito di riferire periodicamente al Comitato speciale, ma anche al Parlamento europeo, sui progressi dei negoziati.

Il par. 3, c. 2, specifica che "spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione".

Si ricorda che la politica commerciale comune è, ai sensi dell'art. 3, par. 1, let. e), del TFUE, una competenza esclusiva dell'Unione europea.

Il 17 marzo 2013 la Commissione europea, nella sua "Relazione 2015 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti" ([COM\(2015\) 127](#)) ha sottolineato l'importanza del proprio ampio programma di negoziati multilaterali, plurilaterali e bilaterali "per creare nuove opportunità commerciali e di investimento".

Alla fine del 2013 l'Unione europea aveva concluso accordi economici o commerciali con circa [50 partner](#), mentre altre importanti negoziazioni sono in corso. Tra queste si ricordano, per il rilievo che assumono:

### a) [Comprehensive Trade and Economic Agreement \(CETA\)](#)

Per l'accordo commerciale tra l'Unione europea e il Canada (CETA) la fase negoziale è stata conclusa il 26 settembre 2014 ad Ottawa. Sul [sito della Commissione europea](#) è stato pubblicato un

---

<sup>14</sup> Prof. Elisa Baroncini, [L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il trattato di Lisbona](#), Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2013), Vol. 5, Nº 1, p. 9 (par. 5).

riassunto dei risultati conseguiti nell'accordo finale. La Commissione europea si è espressa in termini estremamente positivi su tali risultati, considerandoli un "eccellente risultato di valore economico significativo per le compagnie europee, i consumatori e le famiglie"<sup>15</sup>.

L'obiettivo perseguito è stato quello di incrementare il commercio bilaterale e i flussi di investimento e contribuire alla crescita in tempi di incertezza economica.

Per raggiungere tali risultati sono state inserite nel trattato disposizioni che prevedono, in estrema sintesi, l'eliminazione dei dazi doganali per l'importazione di beni che originano nell'UE e in Canada; la proibizione delle restrizioni alle esportazioni, anche con riferimento all'energia ed alle materie prime, di cui il Canada è produttore e da cui l'UE dipende. L'accordo disciplina altresì le barriere tecniche al commercio, le norme sanitarie e fitosanitarie, l'agevolazione degli scambi, i servizi e gli investimenti; gli appalti pubblici (per i quali il Canada ha concesso all'Unione europea un'apertura estremamente ampia, maggiore di quella concessa a qualsiasi altro *partner* straniero), i diritti di proprietà intellettuale, le norme in materia di origine, il commercio e lo sviluppo sostenibile.

Un risultato significativo è stato conseguito in tema di indicazioni geografiche, con il Canada che ha accettato di garantire la tutela di tutti i tipi di prodotti alimentari indicati dall'UE in sede di negoziazione ad un livello analogo a quello offerto dalla legislazione dell'Unione medesima. Rimane aperta la possibilità, in futuro, di aggiungere ulteriori indicazioni geografiche. Soluzioni specifiche sono state individuate per prodotti il cui nome confliggeva con altri, già presenti sul mercato canadese. Tra questi il prosciutto di Parma, S. Daniele e toscano ed i formaggi Asiago, gorgonzola e fontina.

Il CETA contiene una specifica clausola di protezione degli investimenti e risoluzione delle controversie tra Stati ed investitori (Investor-to-state-dispute settlement, clausola ISDS). In merito, la [Commissione europea](#) ha affermato che "Le disposizioni in materia di protezione degli investimenti e di ISDS negli accordi CETA (...) comprendono i più alti *standard* di trasparenza, equità e *accountability*", aggiungendo che sono stati assicurati "un alto livello di protezione per gli investitori mantenendo completamente, al tempo stesso, il diritto dei Governi di legiferare e perseguire legittimi obiettivi di politica pubblica quali la protezione della salute, della sicurezza e dell'ambiente"<sup>16</sup>.

Sulla natura controversa della clausola ISDS, si veda di seguito, il paragrafo sul TTIP.

#### **b) [Transatlantic Trade Investment Partnership \(TTIP\)](#)**

Il TTIP è stato definito come "un tentativo ambizioso, da parte dell'Unione europea e degli Stati Uniti, di realizzare un trattato globale di commercio ed investimento"<sup>17</sup>. Un rapporto della [House of Lords](#) sottolinea come l'iniziativa abbia anche una dimensione strategica e geopolitica, costituendo l'opportunità di stabilire un precedente di alto livello per i futuri accordi commerciali e sugli investimenti, nonché di rivitalizzare le relazioni transatlantiche.

La Commissione europea prevede che dal trattato possano derivare significativi benefici economici all'intera Unione europea. Tali previsioni sono basate su uno [studio del Centro di ricerca sulla politica economica](#), il quale ha previsto che un accordo TTIP ambizioso aumenterebbe - su base permanente - le dimensioni dell'economia unionale di circa 120 miliardi di euro (pari allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo) e di quella statunitense di circa 95 miliardi (0,4 per cento del PIL).

---

<sup>15</sup> Commissione europea, CETA. [Summary of the final negotiating results](#), dicembre 2014, p. 18.

<sup>16</sup> Commissione europea, CETA. [Summary of the final negotiating results](#), dicembre 2014, p. 11.

<sup>17</sup> House of Commons. Business, [Innovation and skills Committee, Transatlantic trade and investment partnership](#), Marzo 2015, pag. 5. Analoga definizione è contenuta nel [sito del Governo statunitense](#), nella sezione dedicata agli accordi di libero scambio.

La Commissione europea ritiene probabile che esso sottovaluti, piuttosto che sopravvalutare, i vantaggi di un accordo potenziale<sup>18</sup>.

L'Italia, secondo uno studio commissionato a Prometeia spa<sup>19</sup>, sarebbe tra i paesi UE maggiori beneficiari, in termini industriali, dal buon esito dei negoziati. In caso di accordo commerciale non limitato alla sola liberalizzazione tariffaria ma esteso anche a una significativa riduzione delle barriere non tariffarie e a un'ampia convergenza regolamentare, l'impatto sulla futura crescita italiana potrebbe sfiorare il mezzo punto percentuale. Dopo tre anni di applicazione dell'accordo è ipotizzata una crescita del PIL di 5,6 miliardi di euro, con un aumento stimato di posti di lavoro di circa 30.000 unità.

Il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad aprire le negoziazioni per un accordo commerciale con gli USA nel giugno 2013, adottando [direttive di negoziato](#)<sup>20</sup> che indicano i seguenti temi ed obiettivi da perseguire in sede negoziale:

- 1) accesso al mercato. In relazione alle **merci**: l'abolizione dei dazi sugli scambi bilaterali; l'armonizzazione dell'approccio in materia di norme di origine, tenendo conto degli interessi dei produttori dell'Unione; l'inserimento di clausole *antidumping* e l'istituzione di un dialogo politico in materia di difesa commerciale; l'introduzione di misure di salvaguardia bilaterali. In relazione agli **scambi di servizi e diritti di stabilimento**: livello di liberalizzazione più elevato; impegni vincolanti in materia di licenze e qualifiche; trattamento non meno favorevole di quello accordato alle società locali, consociate o filiali, per lo stabilimento sul territorio. In materia di **investimenti**: disposizioni sulla liberalizzazione e sulla tutela degli investimenti analoghe ai livelli più elevati che entrambe le parti abbiano negoziato finora; norme su trattamento equo a tutela dall'esproprio diretto e indiretto; completa sicurezza per gli investitori e gli investimenti; un meccanismo di composizione delle controversie (ISDS) "efficace e moderno". Degli **appalti pubblici** si persegue il rafforzamento dell'accesso reciproco, ad ogni livello amministrativo;
- 2) questioni normative e ostacoli non tariffari, al fine della rimozione degli ostacoli non tariffari esistenti tramite la compatibilità normativa in materia di beni e servizi, anche con riferimento a misure sanitarie e fitosanitarie, norme e procedure di valutazione della conformità, coerenza della regolamentazione e settori di beni e servizi specifici (ad esempio industria automobilistica, chimica, farmaceutica, servizi finanziari);
- 3) norme<sup>21</sup> relative ai diritti di proprietà intellettuale, ivi compresi il riconoscimento e la protezione delle indicazioni geografiche dell'UE; il commercio e lo sviluppo sostenibile,

---

<sup>18</sup> CENTRE FOR ECONOMIC RESEARCH, [Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment](#), 2013 e EUROPEAN COMMISSION, [Transatlantic trade and investment partnership: the economic analysis explained](#), European Commission, 2013. In senso critico si è espressa la House of Commons nel proprio rapporto [Transatlantic trade and investment partnership](#) (marzo 2015). Vi si esprime l'opinione che "data la mancanza di dettagli relativi all'ampiezza e alla profondità di ogni accordo commerciale", i relativi dati siano altamente speculativi (p. 7). In maniera più incisiva, la House of Lords ([The Transatlantic Trade and Investment Partnership](#), 2014, par. 226, Raccomandazioni), ha avvertito che "previsioni sul PIL che iniziano con lo zero e benefici per le famiglie che non si materializzerebbero in pieno prima del 2027 non entusiasmeranno l'opinione pubblica". Aggiunge che "il tradizionale ostacolo politico degli accordi commerciali è che i benefici potenziali sono diffusi mentre i costi concentrati, ed è improbabile che il TTIP costituisca un'eccezione". Ne deriva la necessità, a giudizio della House of Lords, che i proponenti dimostrino l'esistenza di "benefici potenziali tangibili per gruppi identificabili".

<sup>19</sup> Il testo del rapporto "[Stima degli impatti sull'economia italiana derivanti dall'accordo di libero scambio USA-UE](#)" è disponibile sul sito della Camera dei deputati, tra i documenti depositati nel corso dell'indagine conoscitiva "sull'Accordo di partenariato transatlantico (TTIP)", condotta dalla IX Commissione permanente (Agricoltura).

<sup>20</sup> Per maggiori dettagli sul contenuto delle direttive di negoziato si rinvia, tra gli altri, alla scheda di lettura predisposta dall'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica, "[Il partenariato trans-atlantico per gli scambi e gli investimenti \(TTIP\)](#)", febbraio 2015.

<sup>21</sup> Nell'opinione del capo negoziatore UE, Ignacio Garcia Bernero, il *cluster* relativo a norme e regolamentazioni rappresenta l'aspetto più innovativo del TTIP, in quanto va ben oltre rispetto a quanto sia l'UE sia gli Stati Uniti abbiano realizzato nei rispettivi accordi commerciali con paesi terzi.

considerandone gli aspetti ambientali e lavorativi; dogane e agevolazione degli scambi, con misure antifrode; accordi commerciali settoriali; commercio e concorrenza, con particolare riferimento a antitrust, fusioni, aiuti di Stato, monopoli; energia e materie prime legati al commercio, che ne assicurino un commercio illimitato e sostenibile; piccole e medie imprese; movimenti dei capitali e pagamenti; trasparenza.

Dal luglio 2013 si sono susseguiti otto *round* negoziali, l'ultimo dei quali ha avuto luogo a Bruxelles dal 2 al 6 febbraio. In quell'occasione è stato rilanciato il dialogo su un'ampia gamma di materie, escluse peraltro l'ISDS e le altre questioni delicate dell'accordo. La Commissione europea intende, infatti, definire prioritariamente i capitoli meno controversi per poi affrontare quelli più complessi ed impegnativi.

Fonti di stampa, ma anche governative europee, riportano che il nono *round* negoziale avrà luogo a Washington tra il 20 ed il 24 aprile<sup>22</sup>. E' possibile che i lavori proseguano ulteriormente nel corso del 2015, con un'accelerazione nella seconda metà dell'anno, quando potrebbero essere portati a termine i negoziati del [Trans-Pacific Partnership](#)<sup>23</sup> (TPP). Quest'ultima circostanza metterebbe gli Stati Uniti in una posizione negoziale di maggior forza, posto che la conclusione di quell'accordo assicurerebbe potenziali sbocchi commerciali che renderebbero assai meno indispensabile il TTIP.

Il Consiglio europeo di dicembre 2014, nell'ottica della promozione degli investimenti in Europa, ha fatto riferimento al TTIP nelle proprie [Conclusioni](#), chiedendo "l'ulteriore rafforzamento del sistema commerciale multilaterale nonché la conclusione di accordi commerciali bilaterali con *partner* chiave. L'UE e gli Stati Uniti dovrebbero fare tutto il possibile per concludere entro la fine del 2015 i negoziati relativi a un partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) ambizioso, globale e reciprocamente vantaggioso" (par. 1, let. d)". La chiusura del negoziato entro la fine dell'anno permetterebbe di evitare il prosieguo dei lavori quando la campagna elettorale USA sarà entrata nel vivo. E' stata, peraltro, espressa la preoccupazione che una scadenza così ravvicinata impatti negativamente sulla qualità dell'intesa, tanto più che la parte più controversa del negoziato avrebbe luogo nell'arco di pochi mesi, con tempistiche ravvicinate poco congeniali ai processi di formazione del consenso nell'UE a 28<sup>24</sup>.

#### - **Punti particolarmente controversi:**

Le sopra citate valutazioni ottimistiche relative all'impatto del TTIP sull'Europa non sono universalmente condivise. Anzi, vari gruppi di opinione hanno posto in discussione i benefici previsti dall'accordo ed hanno organizzato campagne specifiche per osteggiarne la conclusione. Si segnalano in Italia la campagna "[Stop TTIP-Italia](#)"<sup>25</sup> e, al livello internazionale, l'azione dei verdi europei (si veda il sito [TTIP - Beware what lies beneath](#)). Nel maggio 2014 la stessa [House of Lords](#) britannica ha affermato in un proprio rapporto che "nella misura in cui esiste un dibattito pubblico sul TTIP, gli Stati membri dell'UE lo stanno perdendo. I proponenti devono ancora articolare in maniera convincente le finalità e i possibili benefici del TTIP o offrire risposte convincenti a preoccupazioni legittime".

Proprio al fine di affrontare questi segnali della società civile, la Commissione europea ha pubblicato, all'inizio del 2015, l'opuscolo "[The top ten myths about TTIP](#)", che si propone di ristabilire - nelle parole del commissario Malmstrom - "quale sia effettivamente la realtà" del TTIP.

Gli aspetti dell'accordo che maggiormente sono stati oggetto di critica sono i seguenti:

---

<sup>22</sup> La notizia è riportata all'interno di un [rapporto del Ministero per il lavoro, l'impresa e l'occupazione irlandese](#).

<sup>23</sup> Il Partenariato trans-pacifico è un progetto di accordo di libero scambio attualmente in fase di negoziazione tra gli Stati Uniti e otto altri Stati dell'Asia e del Pacifico (Australia, Brunei Darussalam, Cile, Malesia, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Vietnam). Per maggiori informazioni, si rinvia al [sito del Governo statunitense](#).

<sup>24</sup> Si veda, in proposito, l'analisi del Financial Times del 23 novembre 2014: "[Europe-US trade talks delay upsets Italy](#)".

<sup>25</sup> Si segnala che il 18 aprile 2015 "Stop TTIP Italia" ha convocato una [giornata di mobilitazione](#) contro il trattato transatlantico.

- 1) mancata trasparenza del mandato negoziale e delle negoziazioni<sup>26</sup>. In risposta alle numerose istanze di maggiore trasparenza, nell'ottobre 2014 il Consiglio europeo ha decretato la declassificazione<sup>27</sup> delle direttive di negoziato relative al TTIP le quali, in omaggio al principio generale della segretezza del mandato negoziale, erano contenute in un documento classificato. Proseguendo in questo sforzo di trasparenza, ad inizio 2015 la Commissione europea ha pubblicato ulteriori testi relativi al TTIP ed ha assunto l'impegno di rendere nota una sintesi di ogni successivo *round* negoziale.

Una serie di consultazioni hanno, inoltre, cercato di coinvolgere l'opinione pubblica nel processo decisionale. Il 27 marzo 2014 è stata indetta una consultazione sulla protezione degli investitori e sulla composizione delle controversie investitore-Stato (ISDS). In particolare, è stato chiesto il parere del pubblico su un'eventuale strategia per proteggere gli investimenti e comporre le controversie legate agli investimenti che sorgessero tra investitori privati e Governi. Ulteriori consultazioni sono state preannunciate per il 2015;

- 2) meccanismo di composizione delle controversie tra investitore e Stato. La clausola ISDS consente ad investitori stranieri di adire un arbitro internazionale, piuttosto che il sistema giurisdizionale interno, per ricevere compensazione monetaria, o altra forma di risarcimento, qualora un Governo, che sia parte contraente di un trattato commerciale, abbia violato le norme del trattato medesimo. La *ratio* della norma è quella di assicurare maggiore imparzialità nel decidere sulla controversia in essere. Il dépliant "The Top 10 myths about TTIP" specifica che gli arbitri internazionali avrebbero il mero potere di obbligare lo Stato ad una compensazione, non potrebbero costringerlo a cambiare le proprie politiche.

La clausola - ha ricostruito la Commissione europea - è prevista in più di 1.400 trattati di investimento conclusi dagli Stati membri dell'UE tuttora in vigore. Molti di questi testi risalgono agli anni '60, '70 e '80.

Nel rapporto Factsheet on Investor-State Dispute Settlement la Commissione argomenta l'utilità della clausola affermando che il fatto che un paese sia sviluppato e dotato di un sistema giurisdizionale strutturato non garantisce sempre adeguata protezione. Cita - senza specificarli - "diversi casi" in cui "un paese sviluppato ha espropriato un investitore straniero, non pagato compensazioni ed impedito l'accesso ai tribunali locali" (p. 2). In questi casi, senza una clausola ISDS gli investitori sarebbero privi di un foro a cui richiedere un risarcimento. Elenca inoltre circostanze (ad esempio il timore di subire un trattamento discriminatorio) che potrebbero far preferire all'investitore medesimo di rivolgersi ad un arbitro internazionale.

La House of Lords è dell'opinione che la clausola ISDS, in quanto tale, costituisca solo un meccanismo di rafforzamento ("enforcement mechanism"): ciò che conta è la protezione effettivamente accordata agli investitori. In quest'ottica viene rivolta alla Commissione europea ed al Governo del Regno Unito la raccomandazione di trovare un migliore equilibrio tra i diritti degli investitori e degli Stati, ad esempio definendo con maggiore precisione i motivi di possibile ricorso all'arbitrato internazionale e permettendo interpretazioni vincolanti. Al fine di evitare abusi, la Commissione ha specificato la propria

---

<sup>26</sup> La vicenda dell'Accordo commerciale anti-contraffazione (ACTA) è esemplare dell'ampiezza del dibattito sulla necessità di maggiore trasparenza nelle negoziazioni dei trattati commerciali. L'ACTA era stato negoziato dall'UE ed i suoi Stati membri con gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada, il Giappone, il Messico, il Marocco, la Nuova Zelanda, Singapore, la Corea del sud e la Svizzera al fine di incrementare l'attuazione, al livello internazionale, della legislazione anticorruzione. La mancata approvazione del PE (risoluzione P7\_TA(2012)\_0287) ebbe come conseguenza l'impossibilità di applicare il trattato in tutta l'Unione (per maggiori dettagli si veda il comunicato stampa del Parlamento europeo). Tra le motivazioni addotte dal Parlamento europeo, nel 2012, per la mancata approvazione dell'Accordo, vi fu infatti la scarsa trasparenza dei negoziati condotti dalla Commissione europea. Si legge nel parere della Commissione sulle libertà civili, la giustizia e gli affari interni del PE (documento A7-0204/2012) che "gli alti livelli di trasparenza e buon governo che l'Unione cerca di realizzare non sono stati soddisfatti con riferimento all'ACTA" (par. 28).

<sup>27</sup> La decisione è intervenuta nel corso del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

intenzione di perseguire l'esclusività del giudizio, escludendo che l'investitore possa presentare al tempo stesso due contestazioni a livello nazionale ed internazionale, e che possano essere costituite compagnie fittizie per poter sfruttare le clausole ISDS<sup>28</sup>.

Rimane il fatto che - come si è espresso il commissario Malmström a seguito della citata consultazione sul TTIP - esiste "un notevole scetticismo nei confronti dello strumento ISDS";

- 3) tutela del settore pubblico: sono state espresse preoccupazioni sulla possibilità che investitori stranieri possano sfruttarne il funzionamento per chiedere consistenti risarcimenti ai Governi ogni qual volta essi modificano le proprie politiche sull'accesso ai pubblici servizi. Si teme il determinarsi di una sorta di "stasi legislativa", in cui i Governi non oserebbero modificare la legislazione per timore di incorrere in responsabilità ai sensi della clausola ISDS<sup>29</sup>.

Nel dépliant "[Top 10 myths about TTIP](#)" la Commissione europea specifica con forza che tutti gli accordi commerciali UE salvaguardano la libertà dei Governi di gestire i servizi pubblici come ritengono più opportuno. Si ribadisce che nulla, nella struttura del TTIP, impedirebbe ai Governi di ricondurre nell'alveo pubblico un servizio precedentemente gestito privatamente e che il mancato rinnovo di un contratto di appalto per la gestione di un servizio pubblico non costituirebbe motivo di compensazione ai privati (p. 8). I medesimi concetti sono stati ribaditi ufficialmente il 20 marzo 2015 nella [dichiarazione congiunta UE-USA sui servizi pubblici](#);

- 4) tutela della denominazione di origine. In questo settore si registra una significativa differenza tra il sistema europeo (in cui una serie di prodotti, la cui produzione è legata ad una specifica località, sono tutelati proprio in relazione al luogo in cui vengono prodotti) e quello statunitense (in cui gli stessi nomi possono essere registrati come "marchi" ed immessi sul mercato indipendentemente da ogni altra considerazione). Questo tema è particolarmente caro al comparto agricolo italiano, danneggiato dal cosiddetto "Italian sounding".

Nel corso delle negoziazioni del TTIP la [Commissione europea](#) persegue la finalità di concordare una lista di indicazioni geografiche europee da sottoporre a tutela, in modo da impedire ad altri produttori di abusare delle relative denominazioni e di assicurare poi un'applicazione efficace di tali norme. Il 19 novembre 2014 il ministro delle politiche agricole e forestali Maurizio Martina ha confermato, nel corso di un'[audizione presso la 9<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato](#) della Repubblica, che "per l'UE non sarà possibile accettare un arretramento sulla regolamentazione delle indicazioni geografiche (...)". La [House of Lords](#) è dell'opinione - espressa nel maggio 2014 in un proprio rapporto - che la protezione per i nomi potenzialmente considerati generici (tra questi "parmigiano") sarà difficile da ottenere. Più agevole potrebbe, invece, essere la protezione dei nomi composti.

Fonti negoziali hanno recentemente espresso dubbi sulla possibilità di replicare nel TTIP una clausola analoga a quella inserita nel CETA in virtù delle significative resistenze statunitensi in materia.

---

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION, [Factsheet on Investor-State Dispute Settlement](#), p. 4 (par. 8). In House of Commons. Business, [Innovation and skills Committee, Transatlantic trade and investment partnership](#), marzo 2015, si riferisce dell'azione proposta dalla Philip Morris Inc contro il Governo australiano per la decisione, da parte di quest'ultimo, di introdurre il pacchetto di sigarette anonimo. L'azione è stata proposta sulla base di un accordo sugli investimenti concluso tra Australia ed Hong Kong. La multinazionale del tabacco ha aperto una propria sede ad Hong Kong appositamente per poter utilizzare le disposizioni dell'accordo (p. 11).

<sup>29</sup> House of Commons. Business, [Innovation and skills Committee, Transatlantic trade and investment partnership](#), Marzo 2015. Oltre al sopra citato caso Philip Morris inc - Australia, il testo fa riferimento a varie dispute insorte tra Repubbliche del Sudamerica e aziende statunitensi in seguito alle misure che i Governi locali avevano adottato per fronteggiare crisi economiche.

Nella "Relazione 2015 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti" ([COM\(2015\) 127](#)) della Commissione europea vengono individuati i seguenti punti problematici dei negoziati con gli Stati Uniti: il settore degli appalti pubblici, le misure sanitarie e fitosanitarie ed i diritti di proprietà intellettuale, con particolare riferimento alle indicazioni geografiche (IG) dell'UE sui prodotti alimentari e sulle bevande.

### c) [Trade in services agreement \(TISA\)](#)

Il TISA è un accordo commerciale attualmente in fase di negoziazione tra alcuni membri dell'Organizzazione mondiale del commercio, ivi compresa l'Unione europea<sup>30</sup>. Persegue la finalità di aprire i mercati e migliorare le regole in settori come i servizi finanziari, le telecomunicazioni, il commercio elettronico ed i professionisti che si spostano temporaneamente all'estero per fornire servizi.

I membri dell'OMC che partecipano ai negoziati sul TISA puntano all'apertura reciproca degli scambi di servizi, nell'augurio che anche altri membri dell'organizzazione si uniscano alle trattative o aderiscano all'accordo una volta firmato. Per questo motivo il TISA si basa su un accordo internazionale esistente, l'accordo generale sugli scambi di servizi (GATS), sottoscritto da tutti i membri dell'OMC. Ciò significa che se aderirà un numero sufficiente di membri dell'OMC, il TISA potrebbe diventare un accordo generale dell'OMC.

Nel marzo 2015 il [mandato negoziale per il TISA](#) è stato reso pubblico.

## II) PARLAMENTI NAZIONALI

### 1) **Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di conclusione degli accordi internazionali di politica commerciale**

Gli accordi di libero scambio sono certamente espressione della politica commerciale comune, ovvero di una competenza esclusiva dell'Unione europea.

Per contro, nel corso del negoziato vengono di regola affrontate materie diverse. Per alcune di esse - si citano, a titolo esemplificativo, i servizi, i trasporti e la tutela degli investitori - è prevista una competenza concorrente tra UE e Stati membri. In virtù di questa circostanza i Presidenti di 21 Commissioni parlamentari di Parlamenti nazionali<sup>31</sup> si sono fatti portavoce dell'opportunità di considerare i relativi accordi, una volta conclusi, di natura "mista", con conseguente necessità di sottoporre il testo al processo di ratifica presso i Parlamenti di tutti gli Stati membri sulla base delle norme costituzionali vigenti in ognuno di essi.

Questa tesi è stata argomentata al Commissario europeo competente in una lettera datata 25 giugno 2014. In essa viene esplicitata la richiesta di considerare gli accordi in corso di negoziato (il TTIP ma anche il CETA) come "accordi misti, da sottoporre quindi alla ratifica dei Parlamenti nazionali".

L'allora commissario Sefcovic ha risposto a questa lettera il 16 ottobre 2014. Senza fornire una risposta diretta, si è limitato ad affermare che "la natura di ogni accordo internazionale, e quindi di ogni accordo commerciale (...), possa essere determinata solo alla fine delle negoziazioni". Sulla base dei precedenti forniti dagli accordi con la Corea del sud e con Perù e Colombia, però, ha

---

<sup>30</sup> In particolare, sono coinvolti nelle negoziazioni: Australia, Canada, Cile, Taipei cinese, Corea del Sud, Costa Rica, Unione europea, Hong Kong, Islanda, Israele, Giappone, Corea, Liechtenstein, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Pakistan, Panama, Paraguay, Perù, Svizzera, Turchia, Stati Uniti.

<sup>31</sup> La lettera è stata firmata, su iniziativa della Camera bassa dei Paesi Bassi, dai Presidenti delle Commissioni competenti in materia di affari europei della stessa Tweede Kamer olandese, del Nationalrat e del Bundesrat austriaci, della Camera dei rappresentanti del Belgio, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ceca, dell'Assemblea nazionale francese, del Bundestag tedesco, dell'Assemblea nazionale ungherese, dell'Oireachtas irlandese, della Seima lettone, della Camera dei deputati del Lussemburgo, della Camera dei rappresentanti di Malta, della Sejm e del Senato polacchi, dell'Assemblea della Repubblica portoghese, del Consiglio nazionale slovacco, dell'Assemblea nazionale slovena, della House of Lords e della House of Commons britanniche.

aggiunto che "è probabile che anche il TTIP venga considerato dal Consiglio come un accordo misto".

## 2) Gli accordi di libero scambio nell'attività dei Parlamenti nazionali

L'interesse dimostrato dai principali Parlamenti nazionali europei nelle questioni relative al commercio internazionali in generale, ed al TTIP in particolare, è stato significativo.

I Parlamenti degli Stati membri, infatti hanno condotto in materia studi (House of Lords e House of Commons britannica); adottato risoluzioni (Assemblea nazionale francese, Bundestag tedesco); audito membri dell'esecutivo (Senato della Repubblica italiana<sup>32</sup>), Commissari europei (Bundestag tedesco, Assemblea nazionale francese), *stakeholder* (Assemblea nazionale francese), Ministri ed ambasciatori stranieri (Assemblea nazionale francese); effettuato valutazioni di impatto (House of Commons) ed indagini conoscitive (Camera dei deputati italiana).

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica italiana ha in programma di approfondire l'attuazione delle iniziative della Commissione europea connesse agli aspetti istituzionali della strategia commerciale dell'Unione europea nell'ambito dell'[atto n. 440](#), assegnato nel gennaio 2015.

Si segnala che il commissario Sefcovic, nella citata lettera di risposta ai Presidenti delle Commissioni dei Parlamenti nazionali che lo avevano interpellato riguardo alla natura degli accordi di libero scambio, aveva affermato che "la Commissione accoglie favorevolmente i dibattiti nei Parlamenti nazionali sul contenuto degli accordi commerciali quali il CETA ed il TTIP ". In quella sede ha anche offerto il supporto dei servizi della Commissione, come anche la loro partecipazione, nonché ogni informazione rilevante al fine di alimentare il dibattito, indipendentemente dalla natura degli accordi in questione.

## III) ELEMENTI DI BIBLIOGRAFIA DISPONIBILI SU INTERNET

BARONCINI Elisa, [L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il trattato di Lisbona](#), Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2013), Vol. 5, N° 1, pp. 5-37

CENTRE FOR ECONOMIC RESEARCH, [Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment](#), 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, [Trade negotiations step by step](#), 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, [Top 10 myths about TTIP](#), European Union, 2015.

COMMISSIONE EUROPEA, [Procedura di adozione degli accordi internazionali](#)

EUROPEAN COMMISSION, [CETA-Summary of the final negotiating results](#), 2014.

EUROPEAN COMMISSION, [Transatlantic trade and investment partnership: the economic analysis explained](#), European Commission, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, [Factsheet on Investor-State Dispute Settlement](#), 2013.

EUROPEAN PARLIAMENT, [TTIP impacts on European energy markets and manufacturing industries](#), 2015.

HOUSE OF COMMONS. Business, [Innovation and skills Committee, Transatlantic trade and investment partnership](#), Marzo 2015.

HOUSE OF LORDS. [The Transatlantic Trade and Investment Partnership](#), 2014.

KRAATZ Susanne, [The transatlantic trade and investment partnership \(TTIP\) and labour, Briefing, European Parliament](#), dicembre 2014.

PARLAMENTO EUROPEO. [Infografica TTIP: il commercio e gli investimenti tra UE e USA](#).

---

<sup>32</sup> [L'audizione del Ministro delle politiche agricole](#), alimentare e forestali Maurizio Martina sulle ricadute del sistema agroalimentare italiano dell'accordo di partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) ha avuto luogo il 19 novembre 2014 presso la 9a Commissione permanente del Senato della Repubblica. In quell'occasione il Ministro ha affrontato i temi del livello di tutela sanitaria e fitosanitaria, delle indicazioni geografiche e del riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette. Ha quindi avviato un dibattito con i Commissari.

**LA CONFERENZA EX-ART. 13 DEL *FISCAL COMPACT*  
IL DIBATTITO SUL REGOLAMENTO  
ANALISI DEGLI EMENDAMENTI PRESENTATI**

Firmato da 25 Stati membri dell'Unione europea (tutti tranne il Regno Unito e la Repubblica ceca) il 2 marzo 2012, il **Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria**, noto anche come *Fiscal Compact*, include una serie di norme comuni e di vincoli di natura economica che hanno come obiettivo il **contenimento del debito pubblico nazionale di ciascun paese**. Tra queste particolare rilievo assumono **l'inserimento del pareggio di bilancio nell'impianto legislativo - e preferibilmente costituzionale - degli Stati aderenti; il vincolo dello 0,5% di deficit "strutturale" rispetto al PIL; l'obbligo di mantenere entro il 3% il rapporto deficit/PIL (già previsto dal Patto di stabilità e crescita); l'obbligo, per i Paesi con un rapporto tra debito e PIL superiore al 60% previsto dal Trattato di Maastricht, di ridurre il rapporto stesso di almeno un ventesimo all'anno.**

**L'art. 13 del *Fiscal Compact* recita testualmente: "*Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato*".**

Il citato Titolo II del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, dedicato alla cooperazione interparlamentare, prevede, all'art. 9, che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscano insieme **"l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione"**.

Dando seguito al mandato di cui all'art. 13 del *Fiscal Compact*, **la Conferenza dei Presidenti** dei parlamenti dell'Unione europea, nella sua riunione **del 21-23 aprile 2013 tenutasi a Nicosia**, ha espresso il proprio **sostegno alla creazione della conferenza** in esso prevista, raggiungendo altresì un **accordo generale sulle modalità organizzative**, sintetizzabile nei seguenti termini:

- La Conferenza sarà composta da rappresentanti di tutti i parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo, in particolare delle commissioni competenti (non, dunque, da rappresentanti dei parlamenti nazionali dei soli Stati firmatari del Fiscal Compact o facenti parte dell'Unione economica e monetaria). A tal fine, **"il nuovo meccanismo potrebbe essere impostato in analogia alla Conferenza interparlamentare per la PESC e la PSDC, sostituendo le riunioni dei Presidenti delle commissioni competenti, organizzate da ciascuna presidenza, con un rapporto soddisfacente in termini di efficacia/costi. Ciascun parlamento determina la composizione e le dimensioni della propria delegazione"**;

- La Conferenza dovrebbe riunirsi **"due volte l'anno, in coordinamento con il ciclo del Semestre europeo. Nel corso del primo semestre di ogni anno, la Conferenza si terrà a Bruxelles e sarà co-organizzata e co-presieduta dal Parlamento europeo e dal parlamento del paese che detiene la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, mentre durante il secondo semestre la Conferenza sarà organizzata e presieduta dal paese che detiene la Presidenza semestrale del Consiglio"**;
- Il Parlamento che organizza la Conferenza ha il compito di assicurarne il segretariato. Il segretariato del Parlamento europeo e del Paese co-organizzatore e quello del Parlamento che organizza la seconda Conferenza dell'anno dovrebbero tenersi in contatto, onde assicurare la continuità dei lavori.

La Conferenza dei Presidenti di Nicosia proponeva altresì che la prima Conferenza avesse luogo durante la presidenza lituana e la seconda presso il Parlamento europeo, a inizio 2014. Raccomandava infine **un processo di revisione degli *arrangements* per la Conferenza ex-art. 13, le cui conclusioni fossero "presentate alla Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE, dalla presidenza corrispondente, nel 2015"**.

Sin dalla prima riunione della **Conferenza ex-art. 13, svoltasi a Vilnius** nell'ottobre del 2013, è stato esperito un tentativo di tradurre gli *arrangements* di Nicosia in un vero e proprio regolamento. In quella sede, infatti, la Presidenza lituana presentò una prima bozza di regolamento, sulla quale non fu raggiunto alcun accordo. **Una seconda bozza è stata predisposta dai Presidenti delle Commissioni bilancio e finanze di Camera e Senato, con l'assenso dei Presidenti delle Camere, in occasione della Conferenza del secondo semestre 2014, tenutasi alla Camera dei deputati il 29 e 30 settembre.** Pur registrando una generale convergenza su diversi punti significativi, il dibattito tenutosi a Roma ha evidenziato una forte polarizzazione su alcune questioni particolarmente delicate, relative alla **denominazione** e all'**oggetto** della Conferenza, **al ruolo del Parlamento europeo** nella definizione dell'ordine del giorno e **alle regole di voto per l'adozione di eventuali conclusioni.**

In esito al dibattito, e nel tentativo di individuare un compromesso accettabile sulle questioni rimaste insolte a Roma, la Presidenza italiana ha trasmesso alle delegazioni **un nuovo progetto di regolamento**, con l'invito a trasmettere i propri emendamenti e/o osservazioni entro il 20 febbraio.

Per quanto concerne il nome e l'oggetto della Conferenza, la proposta italiana richiama il titolo completo del cd. *fiscal compact* (Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance economica).

Vengono altresì previste la **costituzione di una *troika*** (composta dalla presidenza in carica, dalla precedente, dalla successiva e dal Parlamento europeo) con l'incarico, tra l'altro, di predisporre l'ordine del giorno delle conferenze, e **l'adozione di conclusioni per consenso** (punto mediano tra le posizioni favorevoli a una vera e propria votazione, con maggioranza dei tre quarti dei voti espressi, e quelle *sic et simpliciter* contrarie a conclusioni della Conferenza e propense ad accettare, in subordine, solo la presentazione di conclusioni della Presidenza).

Sul nuovo progetto di regolamento hanno presentato osservazioni o proposte emendative le delegazioni di **Cipro (Camera dei Rappresentanti), Francia (Senato) Germania (Bundestag), Irlanda (Oireachtas), Lituania (Seimas), Parlamento europeo, Polonia (Sejm), Ungheria (Assemblea nazionale)**<sup>33</sup>.

Si illustrano di seguito i punti sui quali sono state presentate le principali proposte emendative, e se ne sintetizza il contenuto.

- In linea preliminare, il **Parlamento europeo** contesta il fatto stesso che la Conferenza debba dotarsi di un regolamento, preferendo il termine **practical arrangements** (lo stesso adottato a Nicosia).
- Per quanto concerne **il nome e l'oggetto della Conferenza (Preambolo)**, la proposta italiana richiama il titolo completo del cd. *fiscal compact* (Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance economica). **Francia, Polonia e Lituania** preferiscono il nome previsto nella prima bozza lituana ("**Conferenza sulla governance economica e finanziaria dell'Unione**") mentre l'**Irlanda** suggerisce **Conferenza sulla stabilità economica, il coordinamento, la governance e le politiche di bilancio**.
- Sempre nel **Preambolo**, con riferimento alle modalità di adozione del regolamento, **Parlamento europeo e Ungheria** chiedono di cancellare ogni riferimento alla Conferenza ex-art. 13 e di mantenere solo quello alla Conferenza dei Presidenti, unico organo cui può essere demandata una decisione in materia.
- Al **paragrafo 1.1**, nel quale si specificano gli ambiti di competenza della Conferenza, **Parlamento europeo e Germania** chiedono di evitare qualunque riferimento al termine "legittimità democratica", poiché non spetterebbe alla Conferenza farsene garante. La **Germania** chiede altresì di espungere il riferimento alla **dimensione sociale**, inserito dalla Presidenza italiana in accoglimento di una proposta olandese. La **Lituania** chiede infine, nella definizione dell'area di competenza, di tornare alla dizione "**governance economica e finanziaria**", come nella bozza di Vilnius.
- Al **paragrafo 1.2**, tra gli strumenti di cooperazione interparlamentare sostituiti dalla Conferenza e dunque abrogati, la **Polonia** chiede di includere anche la Settimana europea, organizzata a Bruxelles dal Parlamento europeo, che attualmente si svolge unitamente alla Conferenza ex art. 13 prevista per il primo semestre di ogni anno. La stessa proposta era stata avanzata a Vilnius dalla delegazione francese, che non l'ha tuttavia esplicitamente reiterata in quest'occasione.

---

<sup>33</sup> Nella lettera del 20 febbraio 2015 con la quale trasmetteva ai Presidenti di Camera e Senato le proposte emendative dell'istituzione da lui presieduta, il Presidente Schulz si è soffermato sulle ragioni della contrarietà del Parlamento europeo all'adozione di un regolamento per la Conferenza ex-art. 13. Pur essendo favorevole a qualunque misura volta a incrementare il livello di coinvolgimento parlamentare nella governance economica e a rafforzare la legittimità democratica e la *accountability* dei processi decisionali, sia a livello dell'Unione europea che a livello nazionale, il Parlamento europeo è infatti molto attento "a non confondere le competenze e responsabilità a livello europeo e nazionale", e ritiene che una Conferenza troppo "strutturata" e in grado di adottare Conclusioni possa rappresentare un serio rischio in tale direzione.

- Al **paragrafo 1.3**, relativo alle Conclusioni della Conferenza, va registrata la posizione contraria *sic et simpliciter* al fatto che la Conferenza possa adottare Conclusioni, sostenuta da **Germania e Parlamento europeo**, mentre **Ungheria e Lituania** chiedono di precisare anche in questo punto la natura non vincolante delle Conclusioni e la **Francia** ribadisce come i lavori della Conferenza debbano concludersi con l'adozione di un "documento di orientamenti che può prendere la forma di Conclusioni" e che deve poter essere adottato per consenso.
- Al **paragrafo 2.1**, relativo alla tempistica e ai luoghi delle riunioni, la **Lituania** chiede di inserire il termine "almeno" prima di "due volte l'anno", in modo da prevedere la possibilità di Conferenze straordinarie. Una posizione analoga è sostenuta dalla **Francia**, che chiede di prevedere esplicitamente la possibilità di "riunioni aggiuntive". Ciò consentirebbe tra l'altro di evitare che la riunione prevista per il primo semestre debba obbligatoriamente essere integrata alla Settimana parlamentare europea - che si tiene nel mese di febbraio - e di permettere che essa possa svolgersi in primavera, "per esempio dopo l'adozione da parte del Consiglio delle linee direttrici per le politiche nazionali". La **Germania**, a sua volta, ritiene che la riunione del primo semestre debba essere nettamente separata dalla Settimana europea e debba tenersi a metà aprile, dopo il Consiglio europeo di primavera e prima della presentazione, da parte degli Stati membri, dei rispettivi Programmi nazionali di riforma. Il **Parlamento europeo** chiede infine di prevedere che la riunione del secondo semestre sia presieduta sì dal Parlamento di Presidenza, ma "in stretta cooperazione con il Parlamento europeo"
- Sul **paragrafo 2.2**, che prevede la costituzione di una **troika presidenziale**, va registrata la contrarietà del **Parlamento europeo**.
- Sul **paragrafo 2.6**, relativo alle modalità di voto, **Ungheria e Lituania** prevedono la possibilità, in assenza di consenso, di prendere decisioni con la maggioranza dei 3/4 dei voti espressi, pari a 2/3 dei voti complessivi, .
- Al **paragrafo 3.1**, relativo alla composizione della Conferenza, **Cipro** propone di replicare il modello della Conferenza PESC/PSDC (un massimo di 6 membri per delegazione nazionale, e un massimo di 16 per la delegazione del Parlamento europeo), mentre la **Francia** non ritiene opportuno limitare a un massimo di sei membri le dimensioni delle delegazioni dei parlamenti nazionali, anche per evitare uno sbilanciamento rispetto alla delegazione del Parlamento europeo.
- Al **paragrafo 4**, relativo all'ordine del giorno della Conferenza, il **Parlamento europeo** chiede che esso venga predisposto dal Parlamento che detiene la presidenza "in stretta cooperazione con il Parlamento europeo", mentre la **Germania e la Francia** chiedono che l'ordine del giorno venga comunque approvato a inizio riunione.
- Sul **paragrafo 6**, relativo alle Conclusioni, **Parlamento europeo e Germania** ribadiscono la loro contrarietà di principio. Il Bundestag tedesco ammette in subordine la possibilità che

vengano adottate **Conclusioni della Presidenza**, e chiede che, in tal caso, esse vengano sottoposte alle delegazioni almeno una settimana prima della riunione.

- Quanto infine al **paragrafo 8**, relativo alla revisione del funzionamento della Conferenza, l'**Irlanda** chiede che i lavori del comitato *ad hoc* incaricato di provvedere siano avviati nel secondo semestre del 2015, e che gli esiti siano sottoposti alla Conferenza dei Presidenti del 2016, mentre il **Parlamento europeo** chiede che la sua partecipazione al comitato *ad hoc* sia esplicitamente prevista.
- Sulle **lingue di lavoro e di redazione dei documenti**, la **Germania** chiede che a inglese e francese venga aggiunto il tedesco.

## CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

### IV SESSIONE

#### Approvazione della revisione del Regolamento della Conferenza PESC-PSDC

**La quarta sessione della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea sarà dedicata all'approvazione della revisione del Regolamento della Conferenza PESC-PSDC ed alla discussione ed eventuale approvazione del Regolamento della Conferenza prevista dall'art. 13 del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria.**

#### APPROVAZIONE DELLA REVISIONE DEL REGOLAMENTO DELLA CONFERENZA PESC-PSDC

La Conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune e la politica di sicurezza e di difesa comune (Conferenza PESC/PSDC) è stata istituita, nell'ambito della cooperazione interparlamentare di cui al Protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona, **dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea tenutasi a Varsavia il 20 e 21 aprile 2012.**

**In conformità ai principi direttivi fissati a Varsavia, la Conferenza ha adottato il proprio Regolamento interno in occasione della sua prima riunione, a Cipro, il 9 e 10 settembre 2012.**

La Conferenza dei Presidenti di Varsavia aveva raccomandato espressamente che "una revisione della formula adottata per i lavori della Conferenza interparlamentare" fosse "**condotta a termine entro due anni dalla sua prima sessione**", e che le conclusioni di tale lavoro di revisione fossero "**presentate dalla presidenza corrispondente della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea**" (quindi, dall'attuale presidenza italiana).

La procedura di revisione del regolamento della Conferenza PESC/PSDC è stata affidata a un apposito **Gruppo di lavoro**, riunitosi da ultimo ad Atene il 21 febbraio 2014 e composto dai rappresentanti del trio di Presidenza (Irlanda, Lituania, Grecia), da Cipro, dall'Italia e dal Parlamento europeo. Esaminate le proposte emendative del regolamento presentate dalle varie delegazioni, il Gruppo di lavoro ha deciso **di accoglierne un numero limitato (l'adozione dell'acronimo IPC-CFSP/CSDP - in italiano, CIP-PESC/PSDC; una modifica non sostanziale nel wording dell'art. 3.1, con riferimento alla possibilità di tenere riunioni straordinarie della Conferenza; una modifica dell'art. 2.3, relativo all'Alto Rappresentante, volta a prevedere che, oltre a esporre alla Conferenza, cui viene regolarmente invitato, le priorità e le strategie dell'Unione in ambito PESC/PSDC, l'Alto Rappresentante stesso sia tenuto anche a "discuterle"**.

Gli altri emendamenti e/o raccomandazioni, purché non in conflitto con le Conclusioni di Varsavia, sono stati raccolti, su proposta del Parlamento greco, **in un testo di *Best Practices***, in considerazione del fatto che essi si riferiscono per la maggior parte a miglioramenti nell'organizzazione e nei lavori della Conferenza che possono essere perseguiti senza doverne modificare il Regolamento.

**La Conferenza PESC/PSDC di Roma, tenutasi presso il Senato dal 5 al 7 novembre 2014 ha fatto proprie le proposte formulate dal Gruppo di lavoro, dando mandato alla Presidenza italiana di presentare il nuovo testo di regolamento, e l'allegato testo di *best practices*, alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti UE di Roma.**

In occasione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE, la Presidenza italiana dovrebbe dunque proporre **di approvare senza discussione le conclusioni del Gruppo di lavoro e pertanto il Regolamento** come modificato al termine del processo di revisione, suggerendo **un'unica, ulteriore modifica di carattere squisitamente formale**. Potrebbe infatti essere opportuno

espungere dall'art. 9 (esame del funzionamento della Conferenza) le parole "**18 mesi dopo la prima riunione della Conferenza interparlamentare**", in quanto esse si riferivano al primo processo di revisione del regolamento e risultano obsolete. L'art. 9 reciterebbe pertanto: "La Conferenza interparlamentare può designare un Comitato *ad hoc* di riesame, incaricato di valutare i lavori della Conferenza interparlamentare e di formulare delle raccomandazioni in proposito, che saranno dibattute dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE".

## CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

### V SESSIONE

#### Il rafforzamento del dialogo politico

La **quinta sessione della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea** tratterà il seguente tema: "**Il rafforzamento del dialogo politico**". Il relatori sono stati individuati in ... , ....., e Loreta Grauziniene, Presidente del Parlamento della Lituania.

La riunione dei Segretari generali dei parlamenti dell'Unione europea, che ha avuto luogo il 13 marzo scorso a Roma, ha dedicato una sessione di lavoro preparatoria su questo argomento. Introdotta dalle relazioni del Segretario generale del Folketing danese Carsten U. Larsen e del Segretario generale dell'Assemblea nazionale francese, Corinne Luquiens, la sessione ha consentito un confronto sugli strumenti e le procedure sviluppati dalle diverse amministrazioni parlamentari a supporto del dialogo politico. Ha inoltre fornito l'occasione per dare conto della riflessione in corso, nei parlamenti nazionali e nelle varie sedi di cooperazione interparlamentare, sui nuovi strumenti volti a rafforzare il dialogo politico con la Commissione europea.

Il "dialogo politico" tra Parlamenti nazionali e Commissione europea, noto anche come Procedura Barroso", ha avuto inizio nel 2006 a seguito della Comunicazione "Un'agenda dei cittadini, per un'Europa dei risultati"<sup>34</sup>, con cui la Commissione europea, allora presieduta da Manuel Barroso, annunciava la propria intenzione di trasmettere tutte le nuove proposte legislative e i documenti di consultazione (Comunicazioni, Libri bianchi e Libri verdi) direttamente ai Parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche comunitarie.

Tale impegno da parte della Commissione europea venne accolto con favore dal Consiglio europeo del giugno 2006, che invitò la stessa Commissione a prendere in debita considerazione le osservazioni dei parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguardava i principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>35</sup>.

Dal mese di settembre 2006 ha quindi avuto inizio la trasmissione delle proposte legislative e dei documenti di consultazione ai parlamenti nazionali da parte della Commissione europea, che ha messo a punto una procedura interna mediante la quale replicare ai commenti e alle osservazioni inviati dai parlamenti.

Il dialogo politico fra la Commissione e i parlamenti nazionali si esprime, oltre che nello scambio di pareri scritti su documenti specifici della Commissione, legislativi o di altro tipo, anche nell'esame parlamentare del programma di lavoro presentato annualmente dalla Commissione<sup>36</sup> e nella valutazione delle priorità politiche dell'Unione europea affidata, oltre che ai singoli parlamenti, alla Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) e ad altri strumenti di cooperazione interparlamentare.

Fino al 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona e delle procedure previste per controllo sulla sussidiarietà, il dialogo politico è stato l'unico mezzo con il quale i Parlamenti nazionali erano in grado di interloquire nel processo di legislazione comunitario.

---

<sup>34</sup> COM(2006) 211.

<sup>35</sup> Si ricorda che il principio di sussidiarietà prevede che nelle materie in cui non dispone di competenza esclusiva, l'Unione interviene solo nella misura in cui gli obiettivi prefissati dai Trattati non possono essere adeguatamente raggiunti dagli Stati membri, mentre il principio di proporzionalità garantisce che la forma e il contenuto delle azioni dell'Unione non vada oltre a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi.

<sup>36</sup> Si segnala al riguardo che il 4 marzo 2015 la 14<sup>a</sup> Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica ha approvato una Risoluzione sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2015 (Doc XVIII, n. 87).

Il Trattato di Lisbona ha delineato un meccanismo per il controllo della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali nell'esame dei progetti normativi dell'Unione europea (cosiddetto "*early warning system*" o meccanismo di allerta precoce). Esso è volto a vigilare sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri e sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità secondo le modalità definite da due protocolli annessi al Trattato di Lisbona: il Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e, in particolare, il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Essi stabiliscono quanto segue:

- a) I progetti di atti legislativi sono trasmessi ai Parlamenti nazionali, i quali entro il termine di **otto settimane** possono formulare un **parere motivato** in merito alla loro eventuale non conformità al principio di sussidiarietà (il cosiddetto *early warning*). Tale termine decorre dalla data in cui una proposta legislativa è messa a disposizione dei parlamenti nazionali in tutte le lingue ufficiali dell'Unione;
- b) ove i pareri di non conformità rappresentino **un terzo dei voti** attribuiti ai Parlamenti nazionali<sup>37</sup>, la proposta deve essere riesaminata dalla Commissione europea. Tale soglia è pari a un quarto se si tratta di una proposta legislativa riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (cosiddetto "**cartellino giallo**"). A seguito del riesame, la Commissione europea può decidere di mantenere, modificare o ritirare la proposta, motivando tale decisione;
- c) se un progetto normativo è sottoposto alla procedura legislativa ordinaria, ovvero è soggetto all'esame congiunto del Consiglio e del Parlamento europeo, se la maggioranza semplice dei Parlamenti ritiene la proposta non idonea, la Commissione dovrà riesaminarla. Se al termine dell'esame decide di mantenerla, dovrà inviare un parere motivato al Parlamento europeo e al Consiglio, che potranno definitivamente bloccare la proposta se la riterranno non conforme al principio di sussidiarietà (cosiddetto "**cartellino arancione**"). Il *quorum* previsto in questo caso è del 55% dei membri al Consiglio e della maggioranza al Parlamento europeo.

Si segnala che sinora sono state attivate due procedure del cartellino giallo, una nel 2012, conclusasi con il ritiro della proposta legislativa da parte della Commissione europea<sup>38</sup>, e l'altra nel 2013, in merito alla quale la Commissione ha deciso di mantenere la proposta<sup>39</sup>.

Non è stata attivata sinora alcuna procedura del cartellino arancione.

Anche dopo che il meccanismo di controllo della sussidiarietà è diventato pienamente operativo, tra i Parlamenti nazionali si è registrato un sostanziale consenso nel riconoscere l'importanza del dialogo politico con le istituzioni dell'Unione.

**Del dialogo politico è stato infatti auspicato il potenziamento e l'evoluzione in occasione della sessione plenaria della COSAC, tenutasi presso il Senato della Repubblica, a Roma, tra il 30 novembre ed il 2 dicembre 2014.** Come riportato nelle Conclusioni ivi adottate, al fine di creare nuovi strumenti in grado di coinvolgere maggiormente i Parlamenti nazionali, **si è infatti auspicato l'avvio di un dialogo politico tra i parlamenti nazionali e la Commissione europea il più possibile precoce nel processo di formazione legislativa**<sup>40</sup>. La maggior parte dei parlamenti/camere nazionali si è poi espressa a favore della **creazione di nuovi strumenti volti a coinvolgere maggiormente i parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, senza dover emendare formalmente i Trattati.**

Tra le idee da esplorare si segnala quella di rafforzare la cooperazione tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali mediante un dialogo politico meglio strutturato sugli atti - sia legislativi e che non legislativi - che non contengano criticità in termini di sussidiarietà. La COSAC ha inoltre invitato il Parlamento europeo a tenere in considerazione i pareri ricevuti dai parlamenti

<sup>37</sup> A ciascun Parlamento sono attribuiti due voti e in caso di Parlamenti bicamerali, a ciascuna Camera un voto.

<sup>38</sup> Si tratta della proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (COM(2012)130 final).

<sup>39</sup> Si tratta della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la procura europea (COM 2013)534 final).

<sup>40</sup> Si tratta in sostanza della possibilità per i parlamenti nazionali di intervenire "tempestivamente" nella formazione delle politiche dell'Unione, prima di una loro più completa definizione.

nazionali concernenti il merito degli atti legislativi e/o di altri documenti europei in esame. Un'altra idea sulla quale è attualmente in corso una riflessione riguarda l'iniziativa anglo-olandese, sostenuta anche dal Parlamento danese, volta ad introdurre un possibile "**cartellino verde**" in virtù del quale un gruppo di Parlamenti nazionali potrebbe suggerire alla Commissione europea l'adozione di atti. Si tratterebbe di sviluppare un meccanismo che sostanzialmente riconosca ai parlamenti nazionali un ruolo propositivo e di impulso, piuttosto che solo interdittivo o di critica. Tale proposta è stata avanzata dalla Commissione affari europei della House of Lords già nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea svoltasi a Vilnius il 6-8 aprile 2014.

La riflessione sul futuro del dialogo politico proseguirà anche nella sessione plenaria della COSAC (LIII COSAC) che si terrà a Riga dal 31 maggio al 2 giugno 2015 sotto la presidenza lettone del Consiglio dell'Unione europea. L'agenda prevede infatti una sessione dedicata al futuro dell'esame parlamentare delle questioni europee, a sua volta articolata in tre temi: stato dell'arte sugli strumenti miranti ad accrescere il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo; dialogo politico e procedura di "cartellino verde"; il programma pluriennale di lavoro della Commissione europea e il ruolo dei parlamenti nazionali.

Si segnala che nel corso della Conferenza dei Presidenti COSAC, che si è svolta a **Riga il 1° e il 2 febbraio scorsi**, preparatoria della sessione plenaria, **il presidente della Commissione affari europei della House of Lords ha presentato un *working paper* sulla procedura di "cartellino verde", che tiene conto degli esiti della riunione interparlamentare informale ospitata a Bruxelles il 19 gennaio scorso dalla Tweede Kamer olandese, avente per oggetto il futuro ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea<sup>41</sup>**. La procedura di "cartellino verde", come specifica il *working paper*, non intende sostituirsi all'attuale dialogo politico, bensì affiancarsi ad esso; tantomeno intende minare il diritto di iniziativa legislativa della Commissione europea o portare all'adozione di un eccesso di legislazione, poiché può essere utilizzata dai parlamenti nazionali per proporre modifiche alla legislazione esistente o auspicarne il ritiro. Il *working paper* illustra una possibile procedura per l'attivazione del "cartellino verde", su cui comunque vi sarà un confronto in sede della LIII COSAC, e al contempo suggerisce un approccio pratico in base al quale i parlamenti nazionali sono invitati già da ora a riflettere, confrontandosi, su alcuni temi chiave che potrebbero essere oggetto del primo esperimento di "cartellino verde"<sup>42</sup>.

Si ricorda che il Senato della Repubblica è tra le Camere nazionali più attive nel condurre un serrato dialogo con le istituzioni comunitarie, come dimostrano i dati divulgati dalla Commissione europea nella "Relazione annuale 2013 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali" (COM(2014) 507, del 5 agosto 2014), dai quali si desume che nell'anno 2013, con 63 pareri inviati, il Senato è stata la sesta camera più attiva in tutta l'Unione<sup>43</sup>. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona le valutazioni riguardanti il dialogo politico sono confluite in larga misura in risoluzioni che si esprimono altresì sul rispetto del principio di sussidiarietà nei singoli atti.

<sup>41</sup> In quella sede si è discusso dell'esame parlamentare del Programma di lavoro della Commissione europea, strumento mediante il quale i parlamenti hanno la possibilità di individuare alcuni dossier sensibili su cui concentrarsi nonché le proposte considerate interessanti o controverse. In particolare si sono esplorate varie possibilità per attivare una cooperazione tra parlamenti sui dossier selezionati. Sempre in quella sede si sono discusse le possibili modifiche alla procedura del "cartellino giallo". Tra le modifiche proposte vi è quella di estendere la scadenza per l'emissione dei pareri motivati da 8 a 12 settimane, di prevedere pareri motivati anche per la violazione del principio di proporzionalità e di migliorare il tempismo e la qualità delle risposte della Commissione europea. Si ricorda che la riflessione sulla procedura del "cartellino giallo" rientra nel più ampio compito di esplorare le possibilità in vista di un uso più efficace del controllo di sussidiarietà, che è stato affidato alla COSAC dalla Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea di Vilnius dell'aprile 2014.

<sup>42</sup> A tale scopo, il presidente della Commissione affari europei della House of Lords ha segnalato, in una lettera inviata il 28 gennaio scorso a tutti i parlamenti nazionali, due possibili temi individuati dalla propria Camera. Si tratta di una proposta sui rifiuti alimentari e una proposta legislativa in materia di commissioni sulle transazioni bancarie transfrontaliere.

<sup>43</sup> I dati si riferiscono, peraltro, ad un anno che ha visto un lungo periodo di inattività parlamentare in corrispondenza dell'avvio della XVII legislatura. Le statistiche relative all'anno precedente (COM(2013) 565, 30 luglio 2013) vedevano il Senato della Repubblica quale seconda Camera più attiva. La Relazione annuale 2014 non è stata ancora pubblicata.

Nel corso degli anni si è registrato un sempre maggiore coinvolgimento delle Commissioni permanenti, a fianco della 14<sup>a</sup> Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), nel dialogo politico sulle iniziative legislative dell'Unione. A titolo esemplificativo, dall'inizio della XVII legislatura sono state adottate 84 risoluzioni dalle relative Commissioni di merito<sup>44</sup> e 15 dalla 14<sup>a</sup> Commissione, attivando i poteri sostitutivi espressamente previsti dal Regolamento del Senato.

*Con ogni probabilità, il dibattito si incentrerà intorno agli esiti del dialogo politico a quasi nove anni dalla sua istituzione e sulle modalità per potenziarlo e rendere più efficace e incisivo il contributo dei parlamenti nazionali alla formazione delle politiche dell'Unione. Si ricorda tal proposito che il numero dei contributi trasmessi dai parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico è andato crescendo fino ad attestarsi a una media di seicento e più l'anno. Quanto all'efficacia di tali contributi nell'orientare l'azione dei legislatori dell'Unione, il dibattito europeo ha evidenziato una certa varietà nelle valutazioni, fermo restando che molti parlamenti nazionali hanno evidenziato come le risposte della Commissione siano spesso tardive e pecchino di una certa genericità, e non si segnalino reazioni significative da parte del Parlamento europeo. Anche per rispondere a tali perplessità e rafforzare il dialogo politico, il Vice Presidente della Commissione responsabile per i rapporti con i parlamenti nazionali, Timmermans, ha trasmesso una lettera agli altri commissari chiedendo loro di impegnarsi per incontri più frequenti con i parlamenti nazionali su temi di interesse comune e di intervenire personalmente nella fase di predisposizione delle risposte ai contributi, in modo da renderle più puntuali ed efficaci. E' inoltre probabile che nel corso del dibattito sia affrontato il tema riguardante la procedura del "cartellino verde", sulla quale la riflessione in corso sembra essere in una fase abbastanza avanzata. Tale procedura è stata richiamata anche durante la riunione dei Segretari generali svoltasi a Roma. In particolare, il Segretario generale del Folketing danese ne ha dato conto nella sua relazione introduttiva, annoverandola tra le iniziative sostenute dal proprio parlamento volte a rafforzare il dialogo politico con la Commissione europea.*

---

<sup>44</sup> Il dato comprende le ipotesi in cui la 14<sup>a</sup> Commissione permanente si è espressa in quanto Commissione di merito sugli atti ad essa assegnati. Tra le 84 risoluzioni figura anche 1 parere motivato adottato dall'8<sup>a</sup> Commissione (Lavori pubblici, comunicazione) sulla Proposta di regolamento relativa all'accesso al mercato dei servizi portuali e alla trasparenza finanziaria dei porti (COM (2013) 296 definitivo) (DOC XVIII, n. 15). I dati forniti rispecchiano la situazione al 31 marzo 2015.