

dossier

27 novembre 2019

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

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

Helsinki, 1-3 dicembre 2019



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

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

Helsinki, 1-3 dicembre 2019

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 70

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 32



Servizio Studi

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

Dossier europei n. 70



Ufficio rapporti con l'Unione europea

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

Dossier n. 32

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

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

SCHEDE DI LETTURA	1
--------------------------------	----------

SESSIONE I: LA PRESIDENZA FINLANDESE DEL CONSIGLIO DELL'UE	3
---	----------

Le priorità.....	3
------------------	---

SESSIONE II: PROMUOVERE LO STATO DI DIRITTO NELL'UE E LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA	11
--	-----------

La tutela dello Stato di diritto nell'UE.....	11
---	----

I diritti fondamentali nell'Unione europea: evoluzione storica.....	14
---	----

Adesione dell'Unione alla CEDU.....	15
-------------------------------------	----

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la sua attuazione	16
---	----

Altri strumenti dell'Unione per la tutela dei diritti fondamentali.....	18
---	----

SESSIONE III: INTERVENTO DI MAROŠ ŠEFČOVIČ, VICE PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA	21
--	-----------

Orientamenti politici della prossima Commissione europea	21
--	----

Per un'Unione europea che mira più in alto.....	21
---	----

Sfruttare il pieno potenziale dell'Europa	29
---	----

Difendere i valori europei	30
----------------------------------	----

Una UE <i>leader</i> responsabile sulla scena mondiale	32
--	----

Un nuovo slancio per la democrazia europea	33
--	----

SESSIONE IV: UNA STRATEGIA CLIMATICA VINCENTE PER L'EUROPA.....	35
--	-----------

La strategia a lungo termine dell'Ue per un'economia climaticamente neutra	35
---	----

Le linee programmatiche 2019-2024 della Commissione UE.....	37
---	----

L'Accordo di Parigi e la Cop25.....	37
-------------------------------------	----

Il vertice sull'azione per il clima di New York	40
INTERVENTO DEL CAPO NEGOZIATORE DELL'UNIONE EUROPEA SULLA BREXIT, MICHEL BARNIER	43
Quadro riepilogativo	43
L'Accordo di recesso e la Dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito approvati dal Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019	45
Possibili esiti	48
LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA	51
La proposta della Presidente eletta della Commissione europea, Ursula von der Leyen	51
Attività del Parlamento europeo.....	51
<i>Non paper</i> franco tedesco sulla Conferenza sul futuro dell'Europa.....	53
La procedura di revisione dei Trattati	54

Monday, 2 December 2019

- 7.45 Departure by bus from the Hotel Katajanokka and Radisson Blu Plaza to the meetings of the political groups at the **Marina Congress Center** (address: *Katajanokanlaituri 6, 00160 Helsinki*)
- 8.15 – 9.00 **Meetings of the political groups**
- 8.30 Departure by bus from the Hotel Katajanokka and Radisson Blu Plaza for the remaining delegates to the conference venue **Marina Congress Center** (address: *Katajanokanlaituri 6, 00160 Helsinki*)
- 9.00 – 9.15 **Opening of the meeting**
Welcome address by Mr Matti Vanhanen, Speaker of the Eduskunta
Introductory remarks by Ms Satu Hassi, Chair of the Grand Committee
- Adoption of the Agenda for the Plenary Meeting of the LXII COSAC
- 9.15 – 11.00 **Session I: The Finnish Presidency of the EU Council**
- Chair:
Ms Satu Hassi, Chair of the Grand Committee
- Speaker:
Mr Antti Rinne, Prime Minister of Finland
- Exchange of views
- 11.00 – 11.30 *Family photo and coffee break*
- 11.30 – 11.45 **Procedural issues and miscellaneous matters**
Information on the results of the Presidential Troika of COSAC
Letters received by the Presidency
Procedural issues
Co-financing and appointment of the Permanent Member of the COSAC secretariat
Presentation of the 32nd Biannual Report of COSAC

11.45 – 13.00 **Session II: Promoting the Rule of Law in the EU and the EU Charter of Fundamental Rights**

Chair:

Ms Satu Hassi, Chair of the Grand Committee

Speakers:

Ms Tytti Tuppurainen, Minister for European Affairs, Government of Finland

Mr Michael O’Flaherty, Director, EU Agency for Fundamental Rights

Exchange of views

13.00 – 14.30

Lunch

14.30 – 16.30

Session III: Intervention by Mr Maroš Šefčovič, Vice-President of the European Commission

Moderator:

Ms Mairéad McGuinness, First Vice-President, European Parliament

Exchange of views

16.30

Return to the hotels by bus (except the chairpersons)

16.30 – 17.30

Meeting of the COSAC Chairpersons

Appointment of the Permanent Member of the COSAC Secretariat

Discussion on the Draft Contribution and Draft Conclusions of the LXII COSAC

17.30

Return to the hotels by bus

19.00

Departure by bus from the hotels to the dinner

19.30

Welcome drinks at the Museum of Technology

(address: *Viikintie 1, 00560 Helsinki*)

20.00

Dinner hosted by Ms Satu Hassi, Chair of the Grand Committee at the **Koskenranta** restaurant

(address: *Katariina Saksilaisen katu 9, 00560 Helsinki*)

22.30

Return to the hotels by bus

Tuesday, 3 December

- 8.30 Departure by bus from the Hotel Katajanokka and Radisson Blu Plaza to the conference venue Marina Congress Center
(address: *Katajanokanlaituri 6, 00160 Helsinki*)
- 9.00 – 10.30 **Session IV: A Winning Climate Strategy for Europe**
- Chair:
Ms Satu Hassi, Chair of the Grand Committee
- Speakers:
Ms Mari Pantsar, Director, Carbon Neutral Circular Economy, the Finnish Innovation Fund Sitra
Professor Markku Ollikainen, Chair of the Finnish Climate Change Panel
Mr Pekka Timonen, Mayor of the City of Lahti (European Green Capital 2021 finalist)
- Exchange of views
- 10.30 – 11.00 *Coffee break*
- 11.00 – 12.00 Intervention by **Mr Michel Barnier**, European Commission Chief Negotiator for Brexit
- Exchange of views
- 12.00 – 12.45 **Adoption of the Contribution and Conclusions of the LXII COSAC**
- 12.45 – 13.00 **Closing remarks by Ms Satu Hassi**, Chair of the Grand Committee
- 13.00 *Lunch*
- 14.30 Departure of delegations. Return to the hotels by bus or on foot. Bus transportation is also available directly from the conference venue to the airport.

Schede di lettura

SESSIONE I: LA PRESIDENZA FINLANDESE DEL CONSIGLIO DELL'UE

La Finlandia ha assunto la Presidenza del Consiglio dell'UE del **secondo semestre del 2019** (dal **1° luglio al 31 dicembre 2019**).

Nel primo semestre del 2020, a partire dal 1° gennaio 2020, la Presidenza del Consiglio dell'UE dalla Croazia e nel secondo semestre del 2020 dalla Germania (il prossimo turno di Presidenza dell'Italia è previsto nel primo semestre del 2028). La Presidenza Finlandese fa parte del trio delle presidenze del Consiglio dell'UE per il periodo 1° gennaio 2019 – 30 giugno 2020, composto dalle Presidenze romena e croata.

Le priorità

Secondo quanto riportato dal [programma](#) della Presidenza finlandese del Consiglio dell'UE, le **priorità** della stessa hanno riguardato **quattro pilastri**:

1. rafforzare i **valori comuni e lo Stato di diritto**;
2. rendere l'UE più **competitiva e socialmente inclusiva**;
3. rafforzare la posizione dell'UE come leader **globale nell'azione per il clima**;
4. proteggere la **sicurezza dei cittadini** nel suo complesso.

Oltre alla priorità articolate nei suddetti quattro pilastri, la Presidenza finlandese si è impegnata specificamente per **altre due questioni strategiche**: la **gestione del fenomeno migratorio** e i **negoziati sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027**.

Si indicano di seguito le principali priorità della Presidenza finlandese, evidenziando le iniziative adottate.

1) Rafforzare i valori comuni e lo Stato di diritto

La Presidenza finlandese ha sottolineato l'importanza del rispetto dei valori fondanti l'UE (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e diritti umani, compresi i diritti delle minoranze), quale condizione per il corretto funzionamento e la credibilità dell'Unione europea (*per le recenti iniziative in materia di Stato di diritto si rinvia alla scheda relativa alla sessione II*).

La Presidenza finlandese considera altresì essenziale il **contrasto alla corruzione**, ritenuta in grado di minare, le basi dell'UE per quanto riguarda **valori e regole condivisi**, la **pubblica fiducia** nelle autorità, e una sana gestione finanziaria.

Si segnala che il 10 luglio 2019 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (organismo estraneo alle Istituzioni dell'UE) ha accettato la richiesta dell'Unione europea di diventare un **osservatore per il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)**, organo dedicato al monitoraggio della conformità dei suoi 49 Stati membri con gli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa).

2) *Rendere l'UE più competitiva e socialmente inclusiva*

Tra gli obiettivi principali della Presidenza finlandese si segnalano:

- **approfondire il mercato unico;**
Si ricorda che il 26 giugno 2019, la **Commissione europea** ha avviato una **consultazione pubblica degli Stati membri su una proposta di revisione della disciplina degli aiuti di Stato**, volta a consentire agli Stati membri di attuare misure di aiuto di Stato **senza notifica preventiva** in alcuni ambiti: progetti di cooperazione territoriale europea; progetti di ricerca, sviluppo e innovazione insigniti del marchio di eccellenza nell'ambito di Orizzonte 2020; progetti di cofinanziamento; finanziamenti nazionali contenuti nei prodotti finanziari sostenuti dal Fondo InvestEU. Il 4 luglio 2019, **Francia Germania e Polonia** hanno presentato una **proposta congiunta sul futuro della politica di concorrenza dell'Unione europea**; tale proposta fa seguito alla pubblicazione, il **20 febbraio 2019**, del manifesto franco-tedesco per una politica industriale europea per il XXI secolo che, a sua volta, è stato pubblicato dopo la decisione, da parte della Commissione europea, di bloccare la fusione tra le società produttrici dei treni, Siemens e Alstom. Le misure della Commissione europea hanno aperto un ampio dibattito sul ruolo dei "Campioni nazionali" vale a dire i leader di mercato in grado di competere a livello globale.
- **sviluppare ulteriormente il pilastro europeo dei diritti sociali** (*per approfondimenti, si rinvia alla scheda per la sessione III*);
- **promuovere una politica industriale attiva per l'UE** e realizzare un piano per lo sviluppo sostenibile dell'economia europea nel processo di cambiamento globale;
- **rendere l'Europa il leader globale dell'economia digitale**, in particolare promuovendo il ricorso al programma quadro per la ricerca e l'innovazione *Horizon Europe*.
- **aumentare** la disponibilità di **lavoratori qualificati** nel mercato unico;
- **promuovere l'istruzione, la formazione e la ricerca europee**, anche attraverso una strategia per l'apprendimento continuo, il rafforzamento delle università europee e la creazione di **un modello europeo di "super-università"**, un **programma Erasmus più forte**, una maggiore mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE, il **reclutamento dei migliori talenti provenienti da Paesi terzi**, la creazione, nella politica migratoria dell'UE, di un sistema di vie legali

di ingresso per contribuire all'obiettivo di aumentare la disponibilità di lavoro;

- aumentare la **partecipazione delle donne al mercato del lavoro**, promuovere la **parità di genere** nella vita lavorativa, la conciliazione tra lavoro e vita familiare;
- promuovere **carriere lavorative più lunghe** anche attraverso il miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro, delle politiche di salute pubblica e dei programmi di lavoro *part-time*;
- promuovere l'**inclusione sociale dei giovani**.
- continuare i lavori per il **completamento dell'Unione bancaria** (*per approfondimenti si rinvia alla scheda relativa alla sessione III*);
- proseguire i lavori per la creazione di uno **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** e per il **rafforzamento del Meccanismo europeo di stabilità** (*per approfondimenti, si rinvia alla scheda relativa alla sessione III*);
- continuare le discussioni in seno all'OCSE sulla **tassazione digitale** e cooperare maggiormente all'interno dell'UE al fine di adottare misure efficaci per affrontare la **pianificazione fiscale aggressiva** e l'**evasione fiscale**, ridurre la **concorrenza fiscale dannosa**;
- **modernizzare l'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC)**, rafforzandone il funzionamento, in particolare con riferimento al sistema vincolante di risoluzione delle dispute.
Si ricorda che il **2 ottobre 2019**, il collegio arbitrale l'**Organizzazione mondiale del Commercio (OMC)** ha deciso di fissare a **quasi 7,5 miliardi di dollari all'anno il livello di contromisure che gli Stati Uniti potrebbero richiedere all'UE e ad alcuni Stati membri nel caso della controversia Airbus**. Per quanto riguarda l'ammontare delle tariffe, si valuta un 10% sui grandi aerei commerciali e un 25% su prodotti agricoli e industriali. La Commissione europea ha confermato agli Stati Uniti la disponibilità dell'Unione europea a collaborare per giungere ad una soluzione equa ed equilibrata per le rispettive industrie aeronautiche. La **Commissaria responsabile per il Commercio**, Cecilia Malmström ha dichiarato, tuttavia, che **se gli USA decidesse di imporre le contromisure autorizzate dall'OMC, l'UE non avrebbe altra scelta che rispondere nello stesso modo**. A tale proposito, si ricorda che, nell'ambito della causa parallela riguardante Boeing, il 28 marzo 2019 l'organo d'appello dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), ha confermato la posizione di lunga data dell'UE secondo cui gli Stati Uniti non hanno preso provvedimenti per conformarsi alle norme dell'OMC sul sostegno alla Boeing. Lo scorso **17 aprile è stato pubblicato un elenco preliminare di prodotti USA da prendere in considerazione ai fini delle contromisure**. L'elenco pubblicato copre una vasta gamma di articoli, dagli aeromobili ai prodotti chimici e ai prodotti agroalimentari, che **rappresentano**

complessivamente circa 20 miliardi di dollari di esportazioni degli Stati Uniti nell'Unione europea. L'Unione europea a sua volta è dunque pronta ad imporre dazi su 12 miliardi di dollari di import dagli Usa.

3) Rafforzare la posizione dell'UE come leader globale nell'azione per il clima

- **proseguire i lavori a livello di Consiglio europeo sulla definizione degli elementi chiave per la **strategia climatica a lungo termine dell'UE per il 2050**;**
- **incoraggiare l'implementazione dell'Unione dell'energia e promuovere la **riduzione delle emissioni**;**
- **estendere a nuovi settori politiche e metodologie dell'economia circolare;**
- **sostenere una **politica agricola comune** che possa rispondere meglio ai **cambiamenti climatici**;**

Al riguardo, si ricorda che le **proposte legislative della Commissione per la PAC 2021-2027**, ancora oggetto di negoziato presso le istituzioni dell'Unione europea, prevedono la **soppressione dell'attuale pagamento greening obbligatorio e l'introduzione del regime volontario per il clima e l'ambiente (Eco-Scheme)**. Lo schema ambientale prevede, in particolare, che almeno il 30% di ciascuna dotazione nazionale per lo sviluppo rurale sia dedicata alle misure ambientali e climatiche e che i pagamenti diretti siano subordinati a requisiti ambientali e climatici più rigorosi;

- **promuovere azioni per attuare la Convenzione delle Nazioni Unite sulla **diversità biologica**;**
- **promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali e il benessere degli animali;**
- **assicurare che i programmi del **quadro finanziario pluriennale (2021-2027)** contribuiscano al **conseguimento degli obiettivi climatici**.**

Per le recenti iniziative in materia di azioni per il clima si rinvia alla scheda per la sessione III.

4) Proteggere la sicurezza dei cittadini nel suo complesso

- **usare in modo concertato tutti gli strumenti dell'UE per l'azione esterna e proseguire la discussione sulla proposta di utilizzare la **votazione a maggioranza qualificata** in alcuni ambiti della politica estera e di sicurezza dell'UE;**
- **raggiungere un accordo per un **sistema più semplificato e flessibile delle forme di finanziamento dell'azione esterna****

dell'UE nell'ambito del negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027;

Nell'ambito dei **negoziati per la definizione del prossimo Quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027**, la Commissione europea ha proposto **di aumentare del 30% il bilancio per l'azione esterna**, portandolo da 94,5 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 a **123 miliardi di euro** per il periodo **2021-2027**. Al tempo stesso, la Commissione ha proposto di **semplificare** notevolmente la struttura del bilancio, **riducendo il numero degli strumenti**.

- promuovere un **partenariato EU-Africa** di carattere complessivo, più **equo e mutualmente benefico**, in particolare focalizzandosi su trasformazioni volte a gestire la dimensione esterna del **cambiamento climatico**, della **crescita della popolazione** e della **migrazione**;
- mantenere il **ruolo guida dell'UE nella politica di sviluppo e nell'aiuto umanitario**, garantendo il rispetto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e dell'Accordo di Parigi;
- sostenere il **partenariato transatlantico con gli Stati Uniti**, proseguire la **riflessione strategica sulle relazioni con la Cina** e mantenere la **consistenza** e l'**unità della politica dell'UE nei confronti della Russia**, incluse le sanzioni e misure restrittive;
- proseguire il lavoro per una **prospettiva credibile per l'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali**, mentre la Turchia come paese candidato rimane un partner strategico dell'UE in molte aree;
(sugli ultimi sviluppi in materia di allargamento si rinvia alla scheda per la sessione III).
- sviluppare una **politica dell'UE per l'Artico** che integri i profili della mitigazione dei cambiamenti climatici nella regione e quelli dello sfruttamento delle sue risorse naturali, promuovendo politiche sostenibili;
- consolidare i recenti progressi e **avviare una discussione di natura strategica sulla cooperazione nel settore della difesa e della sicurezza** a livello di UE;
- promuovere una **discussione sull'intelligenza artificiale e la digitalizzazione** nello sviluppo di capacità per il futuro;
- rafforzare la **cooperazione tra UE e NATO**, in particolare nelle aree dalla mobilità militare e della lotta alle minacce ibride e cibernetiche.
- rafforzare la **capacità dell'UE nel contrasto alle minacce ibride**;
- rafforzando la capacità dell'UE di **garantire un alto livello di cibersicurezza** delle economie degli Stati membri, in particolare

promuovendo un'azione comune dell'UE nella tecnologia del **5G** a protezione delle infrastrutture critiche.

5) Ulteriori priorità chiave

Gestione globale del fenomeno migratorio

La Presidenza finlandese ha ribadito la necessità di un approccio alla politica di migrazione che combini sia la **dimensione interna** della gestione del fenomeno che quella relativa all'**azione esterna dell'UE**.

In particolare, nel programma si propone di uscire dall'*impasse* relativo al processo di revisione del **Sistema europeo comune di asilo** (avviato dalla Commissione europea nel 2016 e, allo stato, lontano dalla sua conclusione), attraverso l'adozione, "una alla volta" (ovverosia separatamente), delle proposte per le quali sia possibile il raggiungimento di un accordo.

Nel programma, la Presidenza sottolinea altresì gli obiettivi che si potrebbero ottenere nella politica di asilo e di migrazione con l'istituzione di:

- un sistema di **reinsediamento** di richiedenti asilo su scala europea tramite sufficienti incentivi finanziari;
- un meccanismo di **ricollocazione temporanea** per i **migranti soccorsi in mare**, anche in considerazione dell'assenza di progressi nella realizzazione dei centri controllati per i migranti all'interno dell'UE, previsti nelle conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018.

Sugli ultimi sviluppi in materia di migrazione e asilo si rinvia alla scheda relativa alla sessione III.

Quadro finanziario pluriennale 2021-2027

La Presidenza finlandese si è impegnata a **portare a termine i negoziati in Consiglio** sul prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 **entro la fine dell'anno**, con l'obiettivo di creare un **bilancio equilibrato** che coniughi sia le nuove priorità che le politiche tradizionali dell'Unione, e per raggiungere il **massimo progresso possibile** nelle diverse **proposte settoriali** relative al QFP.

Inoltre, con riguardo al bilancio dell'UE 2021-2027, la Presidenza finlandese ha sottolineato che:

- i **finanziamenti** dovrebbero essere assegnati sulla base di **precondizioni** riguardanti, ad esempio, il rispetto dello stato di diritto e la gestione della migrazione;

- l'UE deve rimanere all'avanguardia nella ricerca e nell'innovazione e il futuro programma **Orizzonte Europa** è essenziale a tale scopo;
- la **politica di coesione** dovrebbe concentrarsi maggiormente sulla promozione della crescita e della competitività e nell'assegnare i finanziamenti si dovrebbe prestare attenzione anche alle caratteristiche speciali specifiche di un Paese di natura più permanente, come le **aree scarsamente popolate**;
- una **politica agricola comune riformata e modernizzata** deve rispondere alle sfide della sicurezza alimentare, del cambiamento climatico e della protezione dell'ambiente e, a tal riguardo, i finanziamenti per lo sviluppo rurale svolgono un ruolo cruciale;
- la **gestione della migrazione** richiede un approccio completo con un sufficiente finanziamento;
- il rafforzamento della cooperazione europea in materia di **difesa** è una priorità nuova con un chiaro valore aggiunto per l'UE;
- i futuri programmi del QFP dovrebbero chiaramente contribuire agli **obiettivi climatici comuni** e la politica artica dell'UE e i progetti artici finanziati attraverso vari strumenti dell'UE devono essere utilizzati anche per combattere il cambiamento climatico;
- il **sistema generale delle risorse proprie** dovrebbe essere semplice, trasparente ed equo e, per quanto riguarda le entrate, si dovrebbe trovare una soluzione equilibrata tra gli Stati membri.

Infine, la Presidenza finlandese mira anche a raggiungere un accordo tra il Consiglio e il Parlamento europeo sul **bilancio 2020**.

Si segnala che il Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019 ha invitato la Presidenza finlandese a presentare uno schema di negoziato completo di cifre prima della prossima riunione del Consiglio europeo del dicembre 2019. Nel frattempo, in un'ottica di compromesso, la Presidenza finlandese ha proposto di ricondurre la dotazione complessiva del QFP 2021-2027 in una forbice compresa tra l'1,03% e l'1,08% del RNL europeo, corrispondenti a 1.050-1.100 miliardi di euro a prezzi costanti in termini di impegni (diversi Paesi spingono per un bilancio corrispondente "soltanto" all'1% del RNL europeo, mentre la Commissione europea ha proposto l'1,11% e il Parlamento europeo ha chiesto l'1,3%).

Inoltre, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri ad accelerare i negoziati al fine di raggiungere un accordo in Consiglio entro la fine dell'anno per far partire i nuovi programmi all'inizio del 2021 e non in ritardo. Tuttavia, considerato lo stato attuale dei negoziati, che registra la mancanza di accordo tra gli Stati membri su diverse questioni rilevanti, compresa la dotazione finanziaria complessiva del nuovo bilancio dell'UE, appare realisticamente improbabile che si riesca a rispettare la tempistica indicata dalla Commissione europea. Più

probabile, al contrario, che si riescano a chiudere i negoziati nel primo o addirittura nel secondo semestre del 2020 (sotto la Presidenza tedesca).

*Il **Governo italiano** ha ritenuto la proposta della Presidenza finlandese **non accettabile** sotto il profilo del livello complessivo delle risorse. Il **bilancio** complessivo proposto dalla **Commissione europea** rappresenterebbe il **minimo accettabile** per consentire il finanziamento sufficiente delle nuove priorità senza compromettere l'efficacia delle politiche tradizionali e vi sarebbe modo di reperire le risorse necessarie per un **bilancio maggiormente ambizioso** senza pesare sui bilanci nazionali ovvero introducendo **nuove risorse proprie**.*

*Il **Governo italiano**, per il prosieguo dei negoziati, intende in particolare: **evitare ulteriori tagli al bilancio complessivo, in particolare per quanto riguarda la politica agricola comune e la politica di coesione**; opporsi al principio di convergenza esterna delle allocazioni per la PAC; rivedere l'indice di prosperità relativa proposto nella coesione; in tema di risorse proprie, mantenere la risorsa IVA, introdurre nuove risorse (tra cui la web tax e la tassa sulle transazioni finanziarie) e mettere fine alle correzioni legate al cosiddetto rebate britannico. Infine, chiede di **mantenere ampi margini di flessibilità e disponibilità fuori bilancio**, in modo da poter reagire alle numerose occasioni di emergenze naturali e sociali e, circa gli elementi di condizionalità, chiede di legare il principio della solidarietà economica tra gli Stati membri a quello della concreta risposta comune di fronte a emergenze comuni.*

SESSIONE II: PROMUOVERE LO STATO DI DIRITTO NELL'UE E LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

La tutela dello Stato di diritto nell'UE

Lo Stato di diritto, **modello organizzativo** predominante del diritto costituzionale moderno per **disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri** e patrimonio comune a tutti gli Stati membri UE, è il principio per il quale tutti i pubblici poteri devono agire entro i **limiti fissati dalla legge**, rispettando i valori della **democrazia** e dei **diritti fondamentali**, e sotto il controllo di un **giudice indipendente e imparziale**.

La Corte di giustizia dell'UE e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno consolidato il concetto, in particolare, individuando quali componenti essenziali del principio i profili relativi all'**indipendenza** e all'**imparzialità** degli organi giurisdizionali e alla separazione dei poteri. Secondo la Corte di giustizia dell'UE, l'esistenza di una tutela giurisdizionale effettiva (la cui garanzia da parte degli Stati membri costituisce un obbligo sancito dall'articolo 19 del Trattato sull'Unione europea) è **intrinseca all'esistenza di uno Stato di diritto** ([Causa C-72/15](#)).

Il rispetto del principio presuppone altresì il **pluralismo** e le funzioni di **controllo** normalmente esercitati da una **società civile attiva** e dai **media indipendenti**.

Nella formulazione vigente e post-Lisbona, l'art. 7 del TUE prevede, al paragrafo 1, **una "fase preventiva" che autorizza un terzo degli Stati membri, il Parlamento e la Commissione ad avviare una procedura in base alla quale il Consiglio può stabilire, con una maggioranza dei quattro quinti, l'esistenza in uno Stato membro di un "evidente rischio di violazione grave"** dei valori dell'Unione proclamati all'articolo 2 del TUE, tra cui il rispetto dei diritti umani, la dignità umana, la libertà e l'uguaglianza e i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Prima di procedere a tale determinazione è necessario che abbia luogo un'audizione dello Stato membro in questione e siano eventualmente indirizzate raccomandazioni a quest'ultimo. **Il Parlamento europeo, a sua volta, deve dare la sua approvazione all'avvio della procedura per rischio di violazione deliberando a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono** (art. 354 par. 4 del TFUE).

Questa procedura, di carattere preventivo, è stata attivata recentemente dalla **Commissione** in relazione alla **Polonia** e dal **Parlamento europeo** in relazione all'**Ungheria**.

I successivi paragrafi 2 e 3 dell'art. 7 TUE prevedono, nel caso di "esistenza di una violazione grave e persistente" dei valori dell'Unione, un **meccanismo sanzionatorio** che può essere attivato dalla Commissione o da un terzo degli Stati membri (non dal Parlamento europeo), dopo aver invitato lo Stato membro interessato a presentare osservazioni. **Il Consiglio europeo determina all'unanimità l'esistenza della violazione, previa approvazione del Parlamento europeo** con la stessa maggioranza prevista per il meccanismo preventivo. **Il Consiglio europeo può decidere di sospendere alcuni diritti connessi alla qualità di membro dell'Unione, compresi i diritti di voto in seno al Consiglio**, deliberando in tal caso a maggioranza qualificata. Il Consiglio può decidere di modificare o revocare le sanzioni, anche in questo caso a maggioranza qualificata. Le votazioni, in Consiglio europeo come in Consiglio, avvengono senza la partecipazione dello Stato membro interessato.

L'estrema problematicità delle procedure previste dall'art. 7 TUE e della loro attivazione ha indotto la Commissione, nel 2014, a lanciare un **Quadro dell'Unione europea per rafforzare lo Stato di diritto**, che precede e integra quanto previsto dal TUE in tema di violazione dei valori dell'UE e si articola in tre fasi:

- 1) Valutazione della Commissione, sulla base di un dialogo strutturato con lo Stato membro interessato, cui segue eventualmente un parere sullo Stato di diritto;
- 2) Raccomandazione sullo Stato di diritto emanata dalla Commissione;
- 3) Seguito dato dallo Stato membro alla raccomandazione.

Tale procedura è stata recentemente applicata per la prima volta nei confronti della Polonia.

Recenti proposte della Commissione europea: il ciclo d'esame dello Stato di diritto

Con la comunicazione ([COM\(2019\)343](#)), presentata nel luglio del 2019, la Commissione europea ha presentato un insieme di proposte che si basano sostanzialmente sulla promozione di un **ambiente europeo** in grado di prevenire il verificarsi di minacce allo **Stato di diritto**, di individuarne rapidamente i **potenziali critici** nei confronti della tenuta del principio, e di consentire una **risposta rapida ed efficace**.

Le commissioni I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) della Camera hanno avviato l'esame della comunicazione dalla Commissione europea il 6 novembre 2019.

L'obiettivo indicato nella comunicazione della **promozione** e di una diffusa **attenzione** ai problemi in materia di Stato di diritto è, tra l'altro, ricercato attraverso la costruzione di una **rete** che includa operatori del diritto, in primo luogo le **Corti nazionali** a tutti i livelli, **mondo accademico** e **società civile**; nel disegno della Commissione tali soggetti, una volta adeguatamente sensibilizzati alle questioni relative allo Stato di diritto, sarebbero posti nella condizione di concorrere alla realizzazione di un ambiente comune più solido, pronto a reagire efficacemente all'insorgere di criticità negli Stati membri.

La misura chiave contenuta nella comunicazione è rappresentata dal rafforzamento del **monitoraggio** a livello UE, in primo luogo da parte della Commissione europea sugli sviluppi relativi allo Stato di diritto negli Stati membri: a tal fine la Commissione europea propone, tra l'altro, di istituire un **ciclo di esame** dello Stato di diritto negli Stati membri, che coprirebbe tutti i profili applicativi del principio (problemi sistematici inerenti al **processo legislativo**, carenze relative alla **tutela giurisdizionale effettiva**, mancato rispetto della separazione dei poteri, problemi riguardanti il **pluralismo** dei media e le **elezioni**, effettiva attuazione del diritto dell'UE).

Sulla base di **fonti di informazioni esistenti** (Consiglio d'Europa, l'OSCE e l'OCSE, l'Agenzia europea per i diritti fondamentali), nonché sul **dialogo** e la **condivisione di informazioni** con gli **Stati membri** interessati, la Commissione europea dovrebbe preparare una **relazione annuale sullo Stato di diritto**. Nella relazione confluirebbero, tra l'altro, la sintesi degli **sviluppi** del principio nei singoli Stati, la **giurisprudenza** rilevante della Corte di giustizia, i risultati del citato *Scoreboard* sulla giustizia, e gli aspetti pertinenti allo Stato di diritto contenuti nelle **relazioni per Paese** nell'ambito del Semestre europeo.

Il Quadro UE di valutazione della giustizia (EU Justice scoreboard) consiste in un **esame comparativo**, effettuato periodicamente dalla Commissione europea, dei sistemi giudiziari nazionali secondo parametri di qualità, indipendenza ed efficienza.

La relazione annuale costituisce la base per la discussione in seno al Consiglio e al Parlamento europeo nonché oggetto di **dialogo interistituzionale**, cui potrebbero offrire un contributo anche altri organismi europei come il **Comitato economico e sociale** e il **Comitato delle regioni**.

In particolare, la Commissione ipotizza che la relazione possa essere **oggetto** sia di **conclusioni** del Consiglio sia di dibattiti presso il Parlamento europeo.

Per organizzare il ciclo di esame dello Stato di diritto descritto, la Commissione europea invita:

- gli Stati membri a designare i loro **punti di contatto nazionali** per il dialogo e lo scambio di informazioni sulle questioni relative allo Stato di diritto;
- il Parlamento europeo e il Consiglio ad organizzare un apposito **follow-up** della citata relazione annuale e a collaborare su un approccio integrato delle Istituzioni circa l'individuazione precoce e la soluzione dei problemi in materia di Stato di diritto.

Infine la Commissione europea invita i **partiti politici europei** a garantire che i loro **membri nazionali** rispettino effettivamente il **principio** dello Stato di diritto. La Commissione europea sottolinea a tal proposito il ruolo della [Autorità](#) per tali partiti e fondazioni (Authority for European Political Parties and European Political Foundations - APPF), la quale oltre a verificare il rispetto dei vincoli previsti dal citato regolamento, potrebbe **revocare la registrazione** di tali soggetti ove si verifichi una **violazione grave e manifesta**.

Le proposte della Commissione circa la **reazione** a livello di Unione europea in caso di minacce allo Stato di diritto si fondano sulla centralità della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE che definisce gli **obblighi** derivanti dal diritto dell'UE in materia di Stato di diritto e in particolare di **indipendenza di giudici**.

Basandosi su tale giurisprudenza, la Commissione prefigura un **maggiore coinvolgimento** della Corte di giustizia circa i problemi attinenti allo Stato di diritto che incidono sull'applicazione del diritto dell'UE (qualora non siano stati risolti a livello nazionale); in sede di ricorso giurisdizionale presso tale Corte, ove necessario, la Commissione europea intende altresì chiedere l'impiego del **procedimento accelerato** e l'**applicazione di misure provvisorie**. La comunicazione prevede che la Commissione europea promuova la giurisprudenza della Corte citata anche mediante la **compilazione** delle sue conclusioni, e che persegua un **approccio strategico nelle procedure di infrazione**, sulla base dell'evoluzione della giurisprudenza stessa.

I diritti fondamentali nell'Unione europea: evoluzione storica

Creata in origine come organizzazione internazionale con un ambito di intervento essenzialmente economico, la Comunità europea non includeva all'interno dei suoi trattati istitutivi norme o meccanismi in materia di rispetto

dei diritti fondamentali, che si consideravano in ogni caso garantiti tramite la [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali \(CEDU\)](#), del 1950, di cui gli Stati membri erano firmatari. La Corte di giustizia, pur sancendo a più riprese i principi dell'efficacia diretta e del primato del diritto europeo, ha affermato attraverso la sua giurisprudenza il principio del rispetto dei diritti fondamentali, stabilendo che gli stessi sono **ancorati nei principi generali del diritto comunitario tutelato dalla Corte stessa** (Stauder, [Causa 29-69](#)). Essi si ispirano alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (Internationale Handelsgesellschaft, [Causa 11-70](#)) e ai trattati internazionali per la tutela dei diritti umani di cui gli Stati membri sono parte (Nold, [Causa 4-73](#)), uno dei quali è la CEDU (Rutili, [Causa 36-75](#)).

Con il progressivo ampliamento delle competenze dell'UE verso politiche aventi un impatto diretto sui diritti fondamentali quali la giustizia e gli affari interni (GAI), successivamente articolate all'interno di un vero spazio di libertà, sicurezza e giustizia, i Trattati sono stati ripetutamente modificati al fine di ancorare saldamente l'UE alla tutela dei diritti umani. Il Trattato di Maastricht contiene un riferimento alla CEDU e alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri quali principi generali del diritto dell'UE, mentre il Trattato di Amsterdam ha affermato i principi europei sui quali si fonda l'Unione (nel Trattato di Lisbona, i valori di cui all'articolo 2 del TUE) e ha creato **una procedura per sospendere i diritti previsti dai trattati in caso di gravi e persistenti violazioni dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro**. L'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali e la sua entrata in vigore unitamente al Trattato di Lisbona rappresentano i più recenti sviluppi di un processo di codificazione il cui obiettivo è la piena garanzia della tutela dei diritti fondamentali nell'UE.

Adesione dell'Unione alla CEDU

Poiché la CEDU rappresenta da più di un cinquantennio lo strumento principale per la tutela dei diritti fondamentali in Europa, cui hanno aderito tutti gli Stati membri, l'adesione della CE (e ora dell'UE) alla CEDU è apparsa una soluzione logica per associare la Comunità europea in quanto organismo sovranazionale agli obblighi concernenti i diritti fondamentali. La Commissione europea ha ripetutamente proposto (nel 1979, 1990 e 1993) l'adesione della CE alla CEDU. Adita per un parere in merito, la Corte di Giustizia **ha però stabilito, nel suo [parere n. 2/94](#), che il trattato non prevedeva alcuna competenza per la CE di emanare norme in materia**

di diritti umani o di stipulare o aderire a convenzioni internazionali in questo settore, rendendo l'adesione giuridicamente impossibile.

Il Trattato di Lisbona ha inteso porre rimedio a tale situazione introducendo il **nuovo art. 6, par. 2 del TUE**, nel quale si prevede che l'UE aderisca alla CEDU. Ciò comporterebbe che l'UE, come già avviene per i suoi Stati membri individualmente intesi, sia soggetta, per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, al riesame da parte di un organo giuridico esterno, ovvero la Corte europea dei diritti dell'uomo. Dopo l'adesione, i cittadini dell'UE, ma anche i cittadini di Paesi terzi presenti sul territorio dell'Unione, potranno contestare gli atti giuridici adottati dall'UE direttamente dinanzi alla Corte europea, sulla base delle disposizioni della CEDU, nello stesso modo in cui possono contestare gli atti giuridici adottati dagli Stati membri.

Nel 2010, subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, **l'UE ha avviato i negoziati con il Consiglio d'Europa su un progetto di accordo di adesione, che è stato perfezionato nell'aprile del 2013**. Nel luglio dello stesso anno, la Commissione ha chiesto alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sulla compatibilità di tale accordo con i trattati. **Il 18 dicembre 2014 la Corte ha emesso un parere negativo**, affermando che il progetto di accordo era suscettibile di incidere negativamente sulle caratteristiche specifiche e sull'autonomia del diritto dell'UE ([parere n. 2/13](#)). Sono ora in corso discussioni su come superare le questioni sollevate dalla Corte, e riprendere i negoziati.

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la sua attuazione

Parallelamente al meccanismo di "controllo esterno" in tema di conformità della legislazione e delle politiche UE ai diritti fondamentali, che sarebbe garantito dall'adesione dell'UE alla CEDU, l'evoluzione e l'ampliamento delle competenze comunitarie aveva reso impellente la necessità di un **meccanismo di "controllo interno"** che consentisse un controllo giudiziario preliminare e autonomo da parte della Corte di Giustizia: meccanismo attivabile solo sulla base di una Carta dei diritti specifica dell'UE.

In occasione dei **Consigli europei di Colonia e di Tampere, nel 1999**, è stata decisa la convocazione di una **Convenzione** che elaborasse una [Carta dei diritti fondamentali](#): Carta che è stata proclamata solennemente da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione a Nizza, nel 2000, e nuovamente nel 2007, dopo alcune modifiche. Tuttavia, **solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, la Carta ha**

acquisito efficacia diretta, come previsto dall'art. 6, par. 1 del TUE, divenendo così una fonte vincolante di diritto primario.

Benché largamente basata sulla CEDU e su altri strumenti europei e internazionali, la Carta rappresenta un documento fortemente innovativo, in particolare per l'inclusione della disabilità, dell'età e dell'orientamento sessuale tra le ragioni discriminatorie vietate, e per il fatto di annoverare tra i diritti fondamentali l'accesso ai documenti, la protezione dei dati e la buona amministrazione.

Anche se il campo di applicazione della Carta è potenzialmente molto ampio, dato che la maggior parte dei diritti che riconosce sono prerogativa di ogni soggetto, indipendentemente dalla nazionalità o dallo status, dall'altro **l'art. 51 limita l'applicabilità alle istituzioni e agli organi dell'UE e agli Stati membri solo quando agiscono nell'attuazione del diritto dell'Unione.** Tale disposizione serve a tracciare un confine netto tra l'ambito di applicazione della Carta e quello delle costituzioni nazionali e della CEDU.

L'applicazione della Carta dei diritti fondamentali viene costantemente monitorata dalla Commissione, che pubblica una **relazione annuale esaminata e discussa dal Consiglio, che adotta conclusioni in merito, e dal Parlamento europeo, nel quadro della sua relazione annuale sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE.**

L'ultima [relazione, relativa al 2018](#), presenta un quadro evolutivo incoraggiante. A giudizio della Commissione europea, la Carta "mantiene le sue promesse dimostrandosi lo strumento giuridicamente vincolante più moderno, complesso e completo in materia di diritti fondamentali." Rimangono tuttavia possibili ulteriori miglioramenti nell'applicazione, specie a livello nazionale. I risultati di una recente inchiesta di Eurobarometro sulla conoscenza della Carta dimostrano infatti che **solo il 42% delle persone interpellate ne hanno sentito parlare, e solo il 12% ne conoscono per sommi gradi natura e funzionamento, mentre il 60% del campione desidererebbe ottenere maggiori informazioni** sui diritti conferiti dalla Carta e sulle istanze cui rivolgersi in caso di violazione dei propri diritti.

Più nel dettaglio, dal rapporto della Commissione risulta che:

- è proseguita l'**azione di integrazione dei diritti fondamentali nelle iniziative legislative** volte a garantire il rispetto della Carta. È questo il caso, a titolo esemplificativo, della proposta di regolamento relativa alla prevenzione della diffusione in rete di contenuti a carattere

terroristico; della revisione della direttiva sui servizi audiovisivi; degli strumenti di finanziamento nei settori della migrazione, della gestione delle frontiere e della sicurezza;

- nel 2018 sono state poste in essere diverse iniziative connesse al rischio di violazioni dello Stato di diritto in alcuni Paesi membri. In particolare, è stato presentato un **ricorso contro la Polonia** per violazione del principio di indipendenza della giustizia, con riferimento alla nuova legge sulla Corte Suprema; è stata avviata una **procedura d'infrazione contro la legge ungherese che dichiara penalmente perseguibile ogni forma di assistenza prestata da una persona per conto di organizzazioni nazionali, internazionali e non governativa a chi richieda asilo o un permesso di soggiorno in Ungheria**; è stata altresì avviata una **procedura d'infrazione contro la Bulgaria per attuazione non corretta della legislazione dell'Unione in materia di asilo**;
- nel 2018, la Corte di Giustizia ha fatto riferimento alla Carta dei diritti fondamentali in **356 casi (contro i 27 del 2010)**, pronunciandosi su alcuni temi strettamente connessi alla tutela dei diritti, quali la non-discriminazione per motivi religiosi, la libera circolazione e il soggiorno di cittadini dell'Unione (con riguardo alla nozione di "coniugato del medesimo sesso") e la politica d'asilo;
- le giurisdizioni nazionali hanno fatto riferimento alla Carta con costanza, in particolare nei settori dell'asilo e della migrazione, della protezione dei dati e della cooperazione giudiziaria in materia penale. Il 2018 ha confermato e consolidato le tendenze già emerse negli anni precedenti in materia di riferimenti ad articoli specifici della Carta. **Il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. 47) resta la disposizione della Carta che viene richiamata più spesso, ma i giudici nazionali hanno evocato anche il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 7) e il diritto alla protezione dei dati a carattere personale (art. 8).**

Altri strumenti dell'Unione per la tutela dei diritti fondamentali

L'Unione dispone dei seguenti, ulteriori strumenti per proteggere i diritti fondamentali:

- la Commissione, nel proporre ogni nuova iniziativa legislativa, è tenuta a esaminarne la **compatibilità con i diritti fondamentali**

tramite una valutazione d'impatto, che viene successivamente esaminata anche da Consiglio e Parlamento europeo;

- dal 2014 il Consiglio prevede un **dialogo annuale** tra tutti gli Stati membri per promuovere e salvaguardare lo Stato di diritto, affrontando un argomento specifico ogni anno;
- nel contesto del **Semestre europeo**, le questioni relative ai diritti fondamentali sono monitorate e possono essere oggetto di raccomandazioni specifiche per Paese, con riferimento ai sistemi giudiziari (sulla base del quadro di valutazione della giustizia), la disabilità, i diritti sociali e i diritti dei cittadini (in relazione alla protezione contro la criminalità organizzata e la corruzione);
- la Commissione ha recentemente proposto, all'interno del pacchetto sul nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, un [regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione](#) in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, che collega l'accesso ai fondi dell'Unione al rispetto dello Stato di diritto prevedendo una serie di sanzioni nei confronti degli Stati membri nei quali si siano riscontrate carenze generalizzate che incidano o rischiano di incidere sul principio di sana gestione finanziaria o sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione;

*Si segnala che sulla proposta il servizio giuridico del Consiglio ha sollevato perplessità di ordine giuridico. Per il **Governo italiano**, il rafforzamento del rispetto dello Stato di diritto, sia all'interno che all'esterno dell'UE, è una priorità, ma la proposta della Commissione **non contribuirebbe allo scopo** e pertanto **andrebbe abbandonata**. In particolare, l'Italia non accetterebbe l'opzione alternativa attualmente sul tavolo, vale a dire un meccanismo di condizionalità "orizzontale", attivato da "malfunzionamenti generalizzati delle autorità degli Stati membri per quanto riguarda gli aspetti relativi al bilancio" poiché una simile disposizione si sovrapporrebbe alle numerose condizionalità e ai meccanismi di protezione del bilancio dell'UE già in atto nell'ambito di numerosi programmi di spesa dell'UE e non fornirebbe alcun valore aggiunto;*

- altro strumento importante per sanzionare eventuali violazioni dei diritti fondamentali nell'UE sono le **procedure d'infrazione**, che possono essere avviate in caso di non conformità di una normativa nazionale con il diritto dell'UE e i diritti fondamentali che l'Unione

tutela, in casi specifici e individuali (mentre, come già ricordato, l'art. 7 TUE e le relative procedure si applicano alle situazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e in cui le violazioni dei diritti fondamentali sono sistematiche e persistenti;

- **l'Agenzia per i diritti fondamentali**, istituita nel 2007 con sede a Vienna, si occupa infine della raccolta, dell'analisi, della diffusione e della valutazione delle informazioni e dei dati relativi ai diritti fondamentali.

SESSIONE III: INTERVENTO DI MAROŠ ŠEFČOVIČ, VICE PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Maroš Šefčovič (Slovacchia), nella Commissione europea presieduta da Jean-Claude Juncker, ricopre la carica di Vicepresidente con il portafoglio dell'Unione per l'energia. A seguito dell'elezione di Andrus Ansip a membro del Parlamento europeo, a partire dal 2 luglio 2019 Šefčovič ha assunto anche l'incarico di commissario per il mercato unico digitale ad interim fino allo scadere del mandato della Commissione Juncker.

Nella Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen, Šefčovič assumerà la carica di Vicepresidente responsabile delle relazioni interistituzionali e prospettive strategiche. Maroš Šefčovič è stato anche incaricato, insieme ai Vicepresidenti Dubravka Šuica, responsabile per la democrazia e demografia e Věra Jourová, responsabile per valori e trasparenza, di seguire i lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa.

In precedenza, nella prima Commissione europea (2004-2010) presieduta da Manuel Barroso, ha ricoperto la carica di Commissario europeo per l'istruzione, la formazione, la cultura e la gioventù e nella seconda Commissione europea (2010-2014) presieduta da Manuel Barroso la carica di Commissario europeo per le relazioni interistituzionali e l'amministrazione.

Orientamenti politici della prossima Commissione europea

La Presidente eletta, Ursula von der Leyen, ha illustrato gli orientamenti politici della prossima Commissione europea nel corso del suo intervento svolto al Parlamento europeo il 16 luglio 2019, articolando il suo programma su 4 temi principali:

- **per un'Unione europea che mira più in alto;**
- **sfruttare il pieno potenziale dell'Europa;**
- **promuovere i valori europei;**
- **una UE leader responsabile sulla scena mondiale;**
- **un nuovo slancio per la democrazia europea.**

Per un'Unione europea che mira più in alto

La Presidente eletta von der Leyen ha indicato l'obiettivo da perseguire di **un'Europa che diventi il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050.**

Per realizzarlo sono necessari:

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

Green Deal per l'Europa

Il "*Green Deal*", onde rendere non solo giuridicamente vincolante, ma anche concretamente raggiungibile l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, dovrebbe segnare un **ulteriore passo in avanti rispetto agli obiettivi intermedi attuali** dell'Unione, che prevedono **una riduzione delle emissioni pari al 40% entro il 2030**. La nuova Commissione dovrebbe quindi presentare, al più tardi entro il 2021, un piano completo che miri ad **aumentare l'obiettivo dell'UE per il 2030 avvicinandolo al 55%**.

(per maggiori dettagli si rinvia alla scheda per la sessione IV).

Processo di transizione

Negli orientamenti della nuova Commissione per il 2019-2024 viene messa in risalto la necessità di un processo di transizione equa e controllata verso un'economia a impatto zero, che passi prima di tutto dall'adozione di

una nuova strategia industriale ("piano per un'economia pronta al futuro") che porti l'Europa a essere leader mondiale nell'economia circolare e nelle tecnologie pulite, anche attraverso la decarbonizzazione dei settori industriali ad alta intensità energetica.

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

Piano di investimenti

Onde cogliere appieno le opportunità offerte dalla transizione ecologica, la **nuova Commissione intende spendere "cifre record nell'innovazione e nella ricerca di avanguardia"**, sfruttando al massimo la flessibilità all'interno del prossimo bilancio pluriennale dell'Unione per concentrarsi sui settori che racchiudono un potenziale maggiore. Un **nuovo piano** per un'Europa sostenibile dovrebbe mobilitare **investimenti per mille miliardi di euro nel prossimo decennio**.

Ai finanziamenti pubblici, necessari ma non sufficienti, dovrà accompagnarsi un'azione di stimolo per gli investimenti privati, attraverso la presentazione di una **strategia per la finanza verde e di un piano di investimenti per un'Europa sostenibile**, e la trasformazione di una parte della Banca europea per gli investimenti (BEI) in un'autentica **Banca climatica europea**.

La BEI è già il principale fornitore multilaterale di finanziamenti per il clima a livello mondiale. Se allo stadio attuale il 25% circa dei suoi finanziamenti totali viene assegnato a investimenti per il clima, la Commissione si ripropone di raddoppiare tale percentuale.

Preservare l'ambiente naturale dell'Europa

La nuova Commissione intende promuovere un modo diverso di produrre, consumare e commerciare.

Andranno in primo luogo fissate nuove norme per **proteggere la biodiversità**, che si applichino a tutti i settori, dal commercio all'industria,

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

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

Per la realizzazione di obiettivi di tale portata, la Commissione intende promuovere un'economia resa più forte, tramite:

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

Sostegno alle piccole imprese

Per facilitare la saldatura tra piccola impresa e innovazione, la nuova Commissione intende presentare una **strategia specifica per le PMI**, in particolare procedendo rapidamente al completamento dell'**Unione dei mercati dei capitali** (previsto in origine entro il 2019), nel rispetto dei suoi principali obiettivi, che consistono:

- nel fornire nuove fonti di finanziamento alle imprese, soprattutto le piccole e medie imprese;

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

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

Approfondimento dell'Unione economica e monetaria

Tra le misure volte all'approfondimento dell'UEM particolare rilievo assumono:

- l'impegno per la creazione di uno **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** che sostenga le **riforme** e gli **investimenti** propizi alla crescita negli Stati membri, e per un aumento del sostegno ai Paesi che non fanno parte della zona euro ma che si preparano ad aderirvi;

Il 24 luglio 2019 la Commissione europea ha presentato una [proposta di regolamento](#) concernente il quadro di governance dello Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività dell'area euro (BICC), che sarebbe istituito nell'ambito della [proposta di regolamento](#) relativa al programma di sostegno alle riforme strutturali e farebbe parte del bilancio dell'Unione (l'entità sarebbe determinata nel contesto dei negoziati sul prossimo bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027). La proposta prevede che il Consiglio dell'UE definisca ogni anno orientamenti strategici sulle riforme e le priorità di investimento per l'intera zona euro (nell'ambito della raccomandazione annuale sulla politica economica della zona euro) e che, successivamente, adotti una raccomandazione con orientamenti specifici per Paese rivolta a ciascuno Stato membro della zona euro per quanto concerne le riforme e gli investimenti da sostenere nell'ambito dello Strumento. Gli Stati membri della zona euro potranno quindi decidere di presentare proposte relative a pacchetti di riforme e investimenti, tenendo chiaramente in considerazione sia gli orientamenti strategici che gli orientamenti specifici per Paese. L'Eurogruppo del 9 ottobre 2019 ha approvato gli [elementi essenziali](#) della *governance* e del finanziamento dello Strumento.

- il pieno sfruttamento della **flessibilità consentita, a regole invariate, dal Patto di stabilità e crescita**, così da adottare nella zona euro un orientamento di bilancio più favorevole alla crescita, preservando al contempo la responsabilità di bilancio;
- la volontà di procedere a un rapido **completamento dell'Unione bancaria**, che deve necessariamente comprendere un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, l'implementazione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi e l'adozione di misure volte a creare un quadro solido sulla risoluzione bancaria e sull'insolvenza;

Il **sostegno comune** (*backstop*) per la risoluzione delle banche sarebbe **fornito dal Meccanismo europeo di stabilità (ESM)**, secondo quanto previsto dall'[accordo](#) raggiunto in Eurogruppo e nel successivo Vertice euro del giugno 2019.

Sulla [proposta di regolamento](#) che istituisce un **sistema comune di assicurazione dei depositi bancari (EDIS)** - che costituirebbe il cosiddetto terzo pilastro dell'unione bancaria insieme al Meccanismo di vigilanza unico e al Meccanismo di risoluzione unico - continua a perdurare una fase di **stallo nei negoziati**. Tuttavia, si evidenzia che, nelle scorse settimane, il **Ministro delle finanze tedesco**, Olaf Scholz, si è espresso **a favore del completamento dell'unione bancaria**, incluso lo schema unico di assicurazione sui depositi bancari; tale presa di posizione potrebbe **favorire la ripresa dei negoziati**.

L'**Italia** ha sempre **sostenuto con convinzione** la proposta poiché permetterebbe di realizzare una più completa mutualizzazione del rischio bancario nell'area euro e contribuirebbe ad allentare il legame fra le banche e gli Stati sovrani, garantendo a tutti i depositanti lo stesso livello e garanzia di protezione ovunque siano ubicati.

Più in generale, per quanto riguarda l'**ESM**, si ricorda che nel dicembre 2017 la **Commissione** aveva **proposto di trasformare l'ESM in un Fondo monetario europeo** e incorporarlo nel quadro giuridico dell'UE; allo stato attuale, tuttavia, tale proposta è superata da una **soluzione intermedia** - individuata nel Vertice euro del 21 giugno 2019 sulla base di un ampio [accordo](#) raggiunto in Eurogruppo - che prevedrebbe, almeno in questa fase, solamente una **revisione del Trattato istitutivo**. Le **modifiche** concordate riguardano, in particolare, questioni quali il sostegno comune (*backstop*) per la risoluzione delle banche, gli strumenti precauzionali nonché gli aspetti istituzionali e la questione della cooperazione tra il MES e la Commissione europea nell'ambito dei programmi e al loro esterno.

Si segnala che nelle rispettive sedute del **19 giugno 2019**, dedicate alle Comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 20 e 21 giugno, la Camera e il Senato hanno approvato, rispettivamente, le **risoluzioni 6-00076 (Nuova formulazione) Molinari, D'Uva, e 6-00065 Patuanelli, Romeo**, nelle quali, tra l'altro, si impegna il Governo «in ordine alla riforma del Meccanismo europeo di stabilità, a **non approvare** modifiche che prevedano **condizionalità** che finiscano per **penalizzare quegli Stati membri che più hanno bisogno di riforme strutturali** e di **investimenti**, e che minino le prerogative della Commissione europea in materia di sorveglianza fiscale» e a «**render note alle Camere le proposte di modifica al trattato MES**, elaborate in sede europea, al fine di consentire al Parlamento di esprimersi con un atto di indirizzo e, conseguentemente, a sospendere ogni determinazione definitiva finché il Parlamento non si sia pronunciato».

Si segnala, infine, che in data 6 novembre 2019 le Commissioni V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera hanno avviato un ciclo di audizioni sulla riforma dell'ESM. Analoga iniziativa è stata presa dalla Commissione 6^a del Senato, che ha avviato l'esame della Bozza di riforma del Trattato MES emersa dall'Eurogruppo di giugno.

- un rafforzamento ulteriore del **ruolo internazionale dell'euro**, compresa la sua rappresentanza esterna;

Il 5 dicembre 2018 la Commissione europea ha presentato la [comunicazione](#) "Per un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro";

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

Equità fiscale

La nuova Commissione intende procedere urgentemente a una **riforma dei regimi europei e internazionali di imposta sulle società**, che assicuri la piena equità fiscale sia per le imprese tradizionali che per quelle digitali.

Merita segnalare che il **15 gennaio 2019**, anche al fine di promuovere un sistema fiscale europeo più equo ed efficiente, la Commissione europea ha presentato la comunicazione "**Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE**" ([COM\(2019\)8](#)) con cui ha proposto una **transizione in quattro fasi** verso il **voto a maggioranza qualificata** (in sostituzione

dell'attuale unanimità) nell'ambito della procedura legislativa ordinaria in alcuni settori della politica fiscale dell'UE.

La comunicazione è al momento oggetto di esame da parte delle Commissioni VI (Finanze) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera.

Le ulteriori priorità della Commissione europea in tale ambito sono:

- **rendere prioritaria la tassazione delle grandi imprese tecnologiche.** In tale ambito, nel caso in cui le discussioni per trovare una soluzione internazionale, attualmente in corso presso l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), non dovessero concludersi positivamente entro la fine del 2020, "l'UE dovrà agire da sola";

Il **21 marzo 2018** la Commissione europea aveva presentato delle misure (**proposta di direttiva** che stabilisce norme per la **tassazione delle società** che hanno una **presenza digitale significativa** e **proposta di direttiva** relativa al **sistema comune d'imposta sui servizi digitali** applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali) in materia di **tassazione dell'economia digitale**, volte ad adeguare le norme fiscali europee ai nuovi modelli imprenditoriali della realtà digitale, al fine di assicurare che le imprese che operano nell'UE paghino le tasse nel luogo in cui sono generati gli utili e il valore. Considerate anche le **divergenze** emerse durante i **negoziati**, gli Stati membri si sarebbero accordati nel senso di accantonare momentaneamente le suddette proposte, che prevedono un approccio solo europeo alle sfide di natura fiscale derivanti dalla digitalizzazione, per tentare di raggiungere un accordo su una **soluzione globale a livello dell'OCSE entro il 2020**.

- appoggiare con forza il progetto del Parlamento europeo per una **base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società**, che metterebbe a disposizione delle imprese un codice unico per calcolare la base imponibile ai fini dell'imposta sulle società nell'UE;

Si ricorda che nel 2016 la Commissione europea aveva **rilanciato** la proposta per una **base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) suddividendola in due proposte di direttiva**: la proposta di direttiva **COM(2016)685** relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (**CCTB**) e la proposta di direttiva **COM(2016)683** relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (**CCCTB**). *I negoziati, tuttavia, sono in una fase di stallo, per cui l'approvazione della proposta, stante l'opposizione di molti Stati membri, al momento appare pressoché impossibile.*

Inoltre, la Commissione europea ha proposto che **tra le nuove risorse proprie** dell'UE per il bilancio 2021-2027 ve ne sia anche una derivante dalla **CCCTB**: i contributi sarebbero calcolati applicando un tasso del 3% alla quota di utili imponibili di ciascuno Stato membro. **L'Italia** si è espressa **favorevolmente**, ma nei negoziati in corso sembrerebbe **prevalere la posizione**, espressa da diversi Stati membri, di **accantonare** tale proposta della Commissione.

- intensificare la **lotta contro la frode fiscale** e rafforzare l'azione contro i regimi fiscali dannosi nei paesi terzi.

Sfruttare il pieno potenziale dell'Europa

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

Si ricorda che il [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) ha l'obiettivo di sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti e servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa; esso sancisce **20 principi e diritti**, che si articolano in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Diverse **iniziative** presentate nel quadro del Pilastro sono già state **approvate**, tra cui: la [direttiva](#) relativa all'**equilibrio tra attività professionale e vita familiare** per i genitori e i prestatori di assistenza, che stabilisce una serie di standard minimi nuovi o più elevati per il congedo di paternità e per quello dei prestatori di assistenza; la [direttiva](#) relativa a **condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili** nell'UE, al fine di potenziare gli obblighi di informazione nei confronti dei lavoratori, inclusi quelli che hanno contratti atipici, riguardo alle loro condizioni di lavoro; il [regolamento](#) per l'**istituzione di un'Autorità europea del lavoro**, come agenzia decentrata dell'UE, con l'obiettivo generale di contribuire ad assicurare un'equa mobilità dei lavoratori nel mercato interno; la [direttiva](#) che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla **protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni** durante il lavoro.

Le ulteriori priorità riguardano:

- l'elaborazione di un **quadro generale europeo per un salario minimo**;
- la creazione di un **regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione**;

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

Difendere i valori europei

Migrazione

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

In particolare, la Presidente ha indicato le seguenti priorità:

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

È in atto una discussione circa l'elaborazione di **un meccanismo di gestione degli sbarchi nel Mediterraneo**, da ultimo sviluppato anche in occasione del Vertice di Malta del 23 settembre 2019, cui hanno partecipato i Ministri dell'Interno di Francia, Germania, Italia e Malta (alla presenza della Presidenza finlandese del Consiglio dell'Unione europea e del Commissario europeo alla migrazione e agli affari interni); in esito a tale riunione, è stata adottata una **Dichiarazione congiunta di intenti su una procedura di emergenza controllata**, recante l'impegno, su base volontaria, per gli Stati membri che vorranno aderirvi, a istituire un **meccanismo temporaneo di solidarietà prevedibile ed efficiente**. Tra le misure chiave indicate nella Dichiarazione, vi sono: la rotazione di porti di sbarco alternativi e su base volontaria; l'introduzione di un meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo tra Stati membri. La dichiarazione congiunta è stata oggetto di discussione in sede di **Consiglio giustizia e affari interni**

dell'UE del 7-8 ottobre 2019. In tale occasione, ai firmatari dell'intesa (sostenuta dal Commissario alla migrazione e agli affari interni, Dimitris Avramopoulos) si sono **espressamente associati l'Irlanda, il Lussemburgo e il Portogallo**, mentre un gruppo di Stati membri (tra i quali, i Paesi Visegrad, l'Austria, la Norvegia, l'Estonia e la Danimarca) si sono dichiarati contrari in ragione del **fattore di attrazione** che il meccanismo citato potrebbe determinare.

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

Il nuovo regime dell'Agenzia, recante tra l'altro l'istituzione al suo interno di **corpo permanente di 10 mila unità operative** (entro il 2027) abilitate a svolgere compiti che implicano competenze esecutive, a seguito dell'[approvazione](#) da parte del Parlamento europeo, è stato formalmente adottato dal Consiglio dell'UE l'8 novembre 2019.

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

Il pacchetto asilo si articola in sette proposte normative, che registrano differenti stadi di avanzamento nell'iter legislativo, in particolare a causa delle criticità in sede di esame presso il Consiglio dell'UE per quanto riguarda la **riforma del Regolamento di Dublino** (e meno significativamente con riferimento al regolamento sulla procedura unica di asilo). La Commissione europea (secondo un orientamento sostanzialmente condiviso anche dalla precedente Presidenza dell'UE) ha prefigurato l'ipotesi di un'**adozione separata** delle proposte normative considerate più avanti nell'esame presso le Istituzioni legislative, secondo un **approccio** che risulta **non condiviso** da quei Paesi, come **l'Italia**, particolarmente esposti ai flussi migratori, i quali propendono al contrario per l'**inscindibilità del legame** tra tutte le proposte legislative che compongono il **pacchetto** sull'asilo ai fini di un bilanciamento complessivo tra i principi di responsabilità e solidarietà.

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

Una UE leader responsabile sulla scena mondiale

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

- l'Europa deve parlare con voce più forte e più unita sulla scena mondiale ed agire rapidamente. A tal fine occorre **adottare decisioni di politica estera a maggioranza qualificata**;

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

- promuovere la **prospettiva europea dei Balcani occidentali**, sottolineando l'importanza di **promuovere il processo riforma in tale regione** e avviando **negoziati con l'Albania e la Macedonia del Nord**;

Il **15 ottobre 2019**, il **Consiglio Affari generali dell'UE**, per mancanza di unanimità, ha **ulteriormente rinviato l'apertura dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord** (*il Consiglio aveva già rinviato tale decisione nel giugno 2018 e nel giugno 2019*). *In particolare, si sono pronunciate contro le delegazioni di Danimarca, Francia e Paesi Bassi. Più sfumata è la posizione di Danimarca e Paesi Bassi, che sono a favore di un approccio basato su una diversa valutazione (cosiddetto **decoupling**) dei progressi fatti registrare dalla Macedonia del Nord, ritenuta in uno stato più avanzato, e per la quale sarebbero al limite favorevoli ad una apertura dei negoziati e dell'Albania, per la quale i due Paesi hanno, invece, espresso contrarietà all'apertura dei negoziati. Si segnala che in sede di Consiglio europeo sia l'Italia sia la Germania si sono espresse*

*contro l'ipotesi di decoupling. La Francia avrebbe, invece, esercitato un sostanziale veto (l'avvio dei negoziati è infatti deciso all'unanimità) sull'apertura dei negoziati con entrambi i Paesi motivato formalmente dalla necessità di procedere ad una sostanziale revisione sia della metodologia dei negoziati per dare una maggiore rilevanza alla valutazione dello stato di diritto, sia, più complessivamente, del funzionamento dell'UE, prima di un futuro ulteriore allargamento (quest'ultimo argomento condiviso in seno al Consiglio e appoggiato anche dalla Commissione europea, v. infra). L'Italia ha sempre espresso in seno al Consiglio una **posizione fortemente favorevole** all'apertura dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord. Il Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019, prendendo atto della mancanza di consenso tra gli Stati membri, ha indicato **tornerà sulla questione dell'allargamento prima del vertice UE-Balceni occidentali che si terrà a Zagabria nel maggio 2020.***

- pur restando la **NATO la pietra angolare della difesa collettiva europea** occorre **proseguire gli sforzi per realizzare una Unione europea della sicurezza e della difesa** come parte integrante della sicurezza globale;

Il **Presidente dell'attuale Commissione europea Juncker** ha sottolineato la necessità di dare vita a un'autentica **Unione europea della difesa entro il 2025**. Tra le **recenti iniziative delle Istituzioni dell'UE** volte a promuovere una più forte integrazione degli Stati membri dell'UE nel **settore della difesa** si segnalano in particolare quelle volte alla istituzione del **Fondo europeo per la difesa**, destinato a finanziare progetti cooperativi nell'ambito del prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, con un bilancio di 13 miliardi di euro; l'avvio nel dicembre 2017 della **cooperazione strutturata permanente (PESCO)** in materia di difesa, alla quale partecipano tutti gli Stati membri UE tranne Gran Bretagna, Danimarca e Malta.

Un nuovo slancio per la democrazia europea

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

- promuovere **un ruolo attivo e determinante dei cittadini europei nella costruzione del futuro dell'Unione**, anche attraverso la possibilità di essere ascoltati nell'ambito di una **conferenza sul futuro dell'Europa**, da avviare nel 2020 per una **durata di due anni**. La conferenza, che dovrebbe essere **preparata** definendone lo scopo e gli obiettivi, sulla base di un **accordo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea**, potrebbe anche essere

eventualmente presieduta da un membro del Parlamento europeo, e **condurre ad una revisione dei Trattati;**

La conferenza, nel caso fosse indetta nel corso del 2020 si svolgerebbe dunque nel corso della Presidenza di turno del Consiglio dell'UE di Croazia, primo semestre 2020; Germania, secondo semestre 2020; Portogallo, primo semestre 2021; Slovenia secondo semestre 2021; e si **concluderebbe con la Francia, primo semestre 2022.**

- prevedere **di un diritto d'iniziativa per il Parlamento europeo, indicando che quando questo** deliberando a maggioranza dei suoi membri, adotterà risoluzioni che chiedono alla Commissione di presentare proposte legislative, la Commissione si impegnerà a rispondere con un atto legislativo nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà;

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

- promuovere in cooperazione con il Parlamento un miglioramento del **sistema dei capilista** (*Spitzenkandidaten*), che deve essere reso più visibile agli elettori, affrontando la questione delle liste transnazionali per le elezioni europee quale strumento complementare della democrazia europea;

La prassi dei *Spitzenkandidaten* - non prevista dal Trattato sull'Unione europea - è stata seguita la prima ed unica volta in occasione dell'elezione del Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel 2014, designato dal Partito popolare europeo che aveva conseguito il maggior numero di seggi al Parlamento europeo. In occasione del processo di designazione del nuovo Presidente della Commissione europea, il **Consiglio europeo informale del 28 maggio 2019 ha indicato di non riconoscere automatismo tra l'indicazione dei candidati principali e la nomina del Presidente della Commissione**, ricordando che, secondo i trattati, il candidato a tale carica dovrà avere sia la maggioranza qualificata in seno al Consiglio che la maggioranza assoluta in Parlamento.

SESSIONE IV: UNA STRATEGIA CLIMATICA VINCENTE PER L'EUROPA

La strategia a lungo termine dell'Ue per un'economia climaticamente neutra

Il 28 novembre 2018 la Commissione ha presentato la comunicazione “Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un’economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra” ([COM\(2018\)773](#)).

La comunicazione costituisce il **contributo della Commissione alla strategia di sviluppo a lungo termine dell’UE a basse emissioni di gas a effetto serra**, che dovrebbe essere adottata e comunicata entro il 2020 alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, conformemente all’Accordo di Parigi. In parallelo, ogni Stato membro dovrà elaborare una propria strategia nazionale a lungo termine.

Si ricorda che l’Accordo di Parigi, all'articolo 4, prevede che le parti presentino le rispettive strategie di sviluppo a lungo termine a basse emissioni di gas serra per il conseguimento degli obiettivi contemplati dall’Accordo. A tale riguardo si segnala che l'Italia ha avviato, lo scorso 3 ottobre, una [consultazione pubblica](#) volta a definire la “Strategia di lungo termine” (con orizzonte temporale al 2050), che deve predisporre e inviare alla Commissione europea entro il 1° gennaio 2020.

La visione della Commissione, che auspica per l'Europa un **ruolo guida a livello internazionale nell'azione per il clima**, prevede il mantenimento dell’aumento della temperatura del pianeta ben al di sotto della soglia di 2° C rispetto ai livelli dell’epoca preindustriale, ma prevede anche la prosecuzione degli sforzi volti a limitare tale aumento a 1.5° C azzerando le emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050. La prospettiva indicata viene ritenuta come traguardo ulteriore rispetto al mantenimento del riscaldamento globale entro 1.5° C, come suggerito dai documenti del gruppo intergovernativo di esperti (IPCC).

Con tale finalità la proposta di strategia prospetta una **trasformazione profonda dell’economia e della società** europee lungo sette direttrici strategiche: efficienza energetica; diffusione delle energie rinnovabili e aumento dell’elettrificazione; mobilità pulita, sicura e connessa; competitività industriale ed economia circolare; infrastrutture e interconnessioni; bioeconomia e pozzi naturali di assorbimento del carbonio;

gestione delle emissioni residue tramite la cattura e lo stoccaggio del carbonio. La stessa strategia assegna un ruolo significativo ai piani nazionali integrati per il clima e l'energia presentati dagli Stati membri.

Si ricorda che l'Italia ha inviato l'8 gennaio 2019 alla Commissione UE la propria [proposta di Piano nazionale integrato per l'energia e il clima](#) per il periodo 2021-2030, che sul fronte delle emissioni di gas serra prevede una riduzione del 33% per tutti i settori che non rientrano nell'ETS.

Nelle conclusioni del [20 giugno 2019](#) il Consiglio europeo ha annunciato l'elaborazione dei propri orientamenti entro il 2019 al fine di presentare la strategia a lungo termine dell'UE alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) all'inizio del 2020. Ha invitato inoltre la Commissione e il Consiglio a proseguire i lavori per la realizzazione di condizioni idonee a sostenere l'UE nella transizione verso un'economia climaticamente neutra. In quella sede un'ampia maggioranza di Stati membri si è pronunciata favorevolmente sul termine del 2050 come orizzonte temporale per la decarbonizzazione (*contraria la posizione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria*).

Nelle Conclusioni adottate il [18 ottobre scorso](#) lo stesso Consiglio europeo ha confermato la messa a punto dei suoi orientamenti sulla strategia a lungo termine dell'UE nella riunione che si terrà a dicembre. Si è inoltre compiaciuto dei risultati del Vertice sull'azione per il clima che si è svolto a New York sottolineando la necessità di intensificare l'ambizione collettiva a fronte della minaccia esistenziale posta dalla crisi climatica. Ha quindi ribadito l'intenzione dell'UE di continuare a svolgere un ruolo guida nella transizione verde e nell'attuazione dell'Accordo di Parigi. Infine ha espresso il proprio sostegno alle priorità della COP25, incluso il tema del legame tra gli oceani e il clima.

Si ricorda che **l'UE è il maggiore fornitore di finanziamenti per il clima** nel mondo con circa il 40 % del finanziamento pubblico mondiale in tale ambito. Nel 2018, inoltre, l'UE ha conseguito un ulteriore **decremento del 2% delle emissioni ad effetto serra a livello europeo**. Il 4 ottobre 2019 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato conclusioni in vista della COP 25 che si terrà a Madrid (2-13 dicembre 2019) nelle quali indica **che l'UE continua a disgiungere la crescita economica dalle emissioni di gas ad effetto serra** (dal 1990 al 2017 l'economia dell'UE è cresciuta del 58%, mentre le emissioni totali sono diminuite del 22%) e che l'UE e i suoi Stati membri sono nelle condizioni di superare gli obiettivi previsti per il 2020 in termini di riduzione dei gas ad effetto serra (-20% rispetto ai livelli del 1990) e raggiungere quelli fissati per il 2030 (-40%). Infine, il **Consiglio**

europeo, nella riunione del **12 e 13 dicembre 2019** dovrebbe **definire gli orientamenti dell'UE** da presentare alla **Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)** entro l'inizio del 2020.

Le linee programmatiche 2019-2024 della Commissione UE

La Presidente eletta Ursula von der Leyen ha collocato le politiche per il clima al primo posto nei propri [orientamenti politici](#). Aderendo all'obiettivo di fare dell'Europa il primo continente a **impatto climatico zero** del mondo entro il **2050**, ha indicato come necessari:

- un approccio in due fasi per **ridurre le emissioni di CO₂ del 50%, se non del 55%, entro il 2030**, guidando al contempo negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021;
- la presentazione, entro i primi 100 giorni di mandato, di un **"Green Deal" per l'Europa**: una "legge europea" sul clima, che traduca in disposizioni giuridicamente vincolanti l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050;
- il rafforzamento degli investimenti nel settore ambientale, attraverso il lancio di un **piano di investimenti per un'Europa sostenibile** (*Sustainable Europe investment plan*) e la parziale trasformazione della **BEI** in una **banca per il clima**;
- la **revisione del sistema di scambio di quote di emissioni**, per includervi il settore dei trasporti marittimi (e in futuro anche l'edilizia e il sistema dei trasporti);
- l'introduzione di un **imposta sul carbonio alle frontiere** (*Carbon border tax - CBT*), per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e garantire che le imprese europee possano competere in condizioni di parità;
- la creazione di un **Fondo di transizione** (*Just transition Fund*), da affiancare ai fondi di coesione per garantire l'equità della transizione verso la neutralità climatica.

L'Accordo di Parigi e la Cop25

[L'Accordo di Parigi](#) sul clima è stato siglato il 12 dicembre 2015 nell'ambito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni

Unite sui cambiamenti climatici (COP21)¹, e firmato il 22 aprile 2016 a New York da oltre 170 Paesi. Adottato con [decisione 1CP/21](#), entrerà in vigore dal **2021**.

Esso prevede un'azione globale per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra allo scopo di contenere a lungo termine l'aumento di temperatura del pianeta al di sotto dei **2° C** rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per contenerlo a **1,5°**. A tal fine, le parti dovranno raggiungere il **picco globale** di emissioni prima possibile, per intraprendere **rapide riduzioni in seguito**. Le parti dovranno preparare, comunicare e mantenere i **contributi determinati a livello nazionale (INDC)** che intendono progressivamente conseguire. Gli INDC dell'UE, presentati nel marzo 2015, prevedono una **riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030**².

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

Le parti dovranno riunirsi ogni **5 anni** per stabilire **obiettivi più ambiziosi** in base alle conoscenze scientifiche e, in ossequio al principio della **trasparenza**, dovranno riferire agli Stati membri e all'opinione pubblica come intendono raggiungere gli obiettivi fissati e segnalare i progressi compiuti attraverso un sistema basato su trasparenza e responsabilità.

L'Accordo inoltre sostiene una **finanza per il clima** nella misura in cui prevede che i paesi più ricchi offrano sostegno finanziario a quelli più poveri a ridurre le loro emissioni e ad adattarsi ai cambiamenti climatici. La definizione degli importi è stata tenuta fuori dall'Accordo, ma i paesi industrializzati hanno confermato l'impegno a garantire **entro il 2020** un fondo annuale di **100 miliardi di dollari**³ da estendere al 2025.

¹ La Conferenza delle parti è l'incontro annuale dei paesi firmatari della Convenzione quadro delle Nazioni unite sul clima del 1992, che si riuniscono per valutare gli sviluppi compiuti sul cambiamento climatico.

² Tale obiettivo riprende gli elementi del [Quadro 2030 per l'energia e per il clima](#), adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014.

³ Tale impegno era stato manifestato nel corso della COP19 tenutasi nel novembre 2013 a Varsavia, durante la quale è stato istituito il Meccanismo internazionale per le perdite e i danni a favore dei paesi meno sviluppati.

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

L'attuazione dell'Accordo di Parigi è affidata al “[corpus di norme di Katowice](#)”, adottato nel corso della ventiquattresima Conferenza delle Parti (COP24), tenutasi a Katowice in Polonia dal 3 al 14 dicembre 2018. In tale occasione, una coalizione di Stati ("High ambition coalition"), tra cui l'Unione europea, ha presentato una [Dichiarazione](#) impegnandosi a rafforzare i propri INDC entro il 2020 e ad aumentare le azioni sul clima a breve e lungo termine.

La venticinquesima Conferenza delle parti (**COP25**), che inizialmente doveva essere ospitata a Santiago del Cile, si terrà invece a **Madrid dal 2 al 13 dicembre** prossimi, sotto la [presidenza del governo cileno](#). In base alla bozza di [ordine del giorno](#) la COP25 discuterà tra l'altro del meccanismo internazionale di Varsavia sulle perdite e i danni associati agli impatti dei cambiamenti climatici, del Fondo verde per il clima, di questioni riguardanti i paesi meno sviluppati, della questione di genere e i cambiamenti climatici. Si terrà inoltre una riunione ministeriale di alto livello sull'Azione per il clima. Secondo le priorità identificate dalla presidenza cilena, dovrebbero essere organizzati eventi sui seguenti temi: **oceani, Antartide, biodiversità, foreste, adattamento, città, energie rinnovabili, economia circolare e mobilità elettrica**⁴.

Lo scorso 4 ottobre il Consiglio "Ambiente" dell'Ue nelle proprie [Conclusioni](#) ha espresso sostegno per le priorità della COP25 definite dalla presidenza cilena, compresa l'attenzione riservata al nesso oceani-clima. Ha poi definito la posizione dell'Ue alla Conferenza e le proprie priorità negoziali. Inoltre, ha lanciato un messaggio politico forte sull'urgenza di un'azione globale più incisiva, sul **fermo impegno dell'UE a partecipare al processo multilaterale** e sul suo livello di ambizione. Il Consiglio ha espresso quindi profonda preoccupazione per il crescente impatto dei cambiamenti climatici sul deterioramento della biodiversità globale così

⁴ Per una panoramica sullo svolgimento della COP25 si rimanda al seguente indirizzo: <http://sdg.iisd.org/events/unfccc-cop-25/>

come sulle risorse idriche e sugli ecosistemi del pianeta, nonché per le relazioni dell'ONU che confermano che i contributi determinati a livello nazionale presentati dalle parti e l'evoluzione attuale delle emissioni di gas serra (GES) rimangono ben al di sotto di quanto richiesto per realizzare gli obiettivi di lungo termine dell'Accordo di Parigi.

In vista della COP25 dall'8 al 10 ottobre scorso si è tenuta in Costa Rica una [Pre-COP](#), nella quale vi è stato uno scambio di esperienze sulle possibili soluzioni per accelerare la decarbonizzazione e la resilienza delle economie mondiali. L'incontro si è concluso con un appello urgente a sviluppare una maggiore ambizione sul tema climatico e ad elaborare contributi nazionali più ambiziosi.

Il vertice sull'azione per il clima di New York

Il 23 settembre 2019 si è tenuto a New York il [vertice sull'azione per il clima](#), promosso dal Segretario Generale dell'ONU Antonio Gutierrez. Il vertice mirava ad accrescere il livello di ambizione globale nelle politiche volte a contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici. Partendo dal rapporto pubblicato dal Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici (IPCC) nell'ottobre 2018 (vd *infra*), l'incontro di New York è stata l'occasione per presentare piani e iniziative concreti volti a rafforzare l'impegno collettivo verso la realizzazione degli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi e verso l'azzeramento delle emissioni di gas a effetto serra entro la metà del secolo.

In particolare, i governi sono stati chiamati a dimostrare il loro impegno a rafforzare contributi nazionali volontari (INDC) entro il 2020, al fine di rispettare l'obiettivo di riduzione delle emissioni del 45% entro il 2030 e di azzeramento netto delle stesse entro il 2050⁵.

Gli INDC, ovvero i contributi volontari degli Stati in termini di riduzione delle emissioni nazionali climalteranti e di adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici, rappresentano uno dei punti centrali dell'Accordo di Parigi sul clima e sono fondamentali al raggiungimento degli obiettivi a lungo termine ivi previsti. Sono stati presentati al momento dell'adesione all'Accordo, e devono essere rinnovati ogni 5 anni sulla base di un meccanismo di revisione degli impegni assunti.

⁵ Si veda al riguardo il [Comunicato stampa iniziale del vertice di New York](#).

Tra i risultati raggiunti a New York⁶ si segnalano: l'adesione di 66 Paesi all'obiettivo zero emissioni entro il 2050; l'annuncio dell'Ue di dedicare almeno il 25% del prossimo bilancio ad attività legate al clima; l'intenzione dichiarata della Russia di attuare l'Accordo di Parigi ed elaborare un piano per la riduzione delle emissioni; l'impegno di alcuni Stati, tra cui l'Italia, ad avviare un percorso di decarbonizzazione.

Nel [discorso](#) tenuto in occasione del vertice, il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, ha sottolineato la **leadership dell'UE nell'attuazione dell'Accordo di Parigi**, la determinazione delle istituzioni europee nella piena implementazione dell'Accordo e **l'ambizione di fare dell'Europa il primo continente al mondo a emissioni zero**, come annunciato anche dalla Presidente eletta della prossima Commissione europea Ursula von der Leyen (vd. *supra*).

L'11 settembre 2019, alla vigilia del vertice Onu, la Commissione europea ha presentato la Comunicazione "Sul vertice sull'azione per il clima 2019 ospitato a New York dal Segretario generale delle Nazioni Unite" ([COM\(2019\)412](#)) riepilogando le politiche e le azioni adottate dall'UE e dagli Stati membri. La Comunicazione ricorda, tra l'altro, che le emissioni dell'Ue costituiscono il 9% di quelle globali, che l'obiettivo di riduzione delle emissioni previsto per il 2020 è stato superato e che si stima di poter superare l'obiettivo di riduzione del 40% previsto per il 2030 (con una riduzione attesa del 45%). Inoltre, l'obiettivo di azzerare le emissioni entro il 2050 è stato approvato dalla maggioranza degli Stati membri. Nel prossimo bilancio 2021-2027 tutte le politiche dovranno convergere verso obiettivi in materia di clima e non saranno concessi finanziamenti non coerenti con la transizione verso la neutralità climatica.

I rapporti dell'ONU

Il **gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici** (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*)⁷ ha pubblicato dalla fine del 2018 ad oggi tre rapporti che hanno sensibilizzato le istituzioni europee e internazionali e l'opinione pubblica sulla necessità di moltiplicare gli sforzi per frenare l'innalzamento delle temperature. Il rapporto [Global Warming 1.5](#) (ottobre

⁶ Per maggiori dettagli sui risultati si veda il [Comunicato stampa finale](#). Per un elenco completo degli annunci e degli impegni assunti si veda la seguente pagina: <https://www.un.org/en/climatechange/announcements.shtml>.

⁷ Il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico è il foro scientifico formato nel 1988 da due organismi delle Nazioni Unite, l'Organizzazione meteorologica mondiale ed il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente allo scopo di studiare il riscaldamento globale.

2018) sottolineava la gravità degli effetti dell'aumento delle temperature di 1.5°, e ribadiva che con l'innalzamento di un solo grado sono già in atto fenomeni quali la rapida erosione del ghiaccio marino nelle zone artiche, l'innalzamento del livello del mare, l'aumento per numero ed intensità di eventi meteorologici estremi. Il documento invitava le istituzioni internazionali ad accelerare nell'implementazione delle azioni di mitigazione e adattamento dei cambiamenti climatici. Due ulteriori rapporti, [Climate change and land](#) (agosto 2019) e [Ocean and cryosphere in a changing climate](#) (settembre 2019), dedicati rispettivamente all'impatto sull'uso del suolo e al peggioramento delle condizioni degli oceani e della criosfera dovuti alle attività umane, hanno confermato l'urgenza di intensificare l'impegno per la mitigazione e l'adattamento.

In particolare, per quanto riguarda gli **oceani** il rapporto del settembre 2019 evidenzia gli impatti del riscaldamento e dell'acidificazione delle acque sugli ecosistemi marini e sulle popolazioni da essi dipendenti⁸. Il rapporto sottolinea che l'oceano è più caldo, più acido e meno prolifico. Tali condizioni hanno alterato gli ecosistemi marini, costieri e terrestri modificando la vegetazione e costringendo gli animali a spostarsi. In futuro, le comunità che dipendono dagli approvvigionamenti ittici potrebbero correre rischi legati a problemi nutrizionali e alla sicurezza alimentare. La fusione dei ghiacciai e delle calotte polari sta inoltre provocando innalzamento del livello del mare e gli eventi estremi sulle aree costiere si stanno intensificando.

⁸ Si veda al riguardo il [Comunicato stampa](#) in lingua italiana.

INTERVENTO DEL CAPO NEGOZIATORE DELL'UNIONE EUROPEA SULLA BREXIT, MICHEL BARNIER

Quadro riepilogativo

Il **Consiglio europeo**, sulla base della richiesta del Regno Unito, ha **approvato il 28 ottobre 2019**, con procedura scritta, la [decisione](#) con la quale si **proroga** ulteriormente il periodo ex art.50 del Trattato sull'Unione europea (TUE) dal 31 ottobre 2019 al **31 gennaio 2020**, per consentire maggior tempo per la ratifica dell'Accordo di recesso da parte del Regno Unito. La decisione prevede che nel caso in cui l'Accordo di recesso sia stato ratificato da entrambe le parti, il recesso del Regno Unito possa anche avvenire prima del 1° febbraio 2020, nelle date del 1° dicembre 2019 o del 1° gennaio 2020.

Sempre il 28 ottobre, il **Consiglio europeo** ha approvato una [dichiarazione](#) che:

- **esclude la riapertura di negoziati** sull'Accordo di recesso in futuro;
- indica che fino alla data di recesso il **Regno Unito** rimane uno Stato membro dell'UE, con tutti i diritti e le obbligazioni, compresa quella di **indicare un candidato per la carica di membro della Commissione europea** (*la Commissione europea ha avviato il 14 novembre 2019 una procedura di infrazione per violazione del diritto dell'UE nei confronti del Regno Unito per non aver designato un candidato alla carica di membro della Commissione europea. L'Ambasciatore del Regno Unito presso la UE, lo scorso 13 novembre, ha comunicato alla Commissione europea che il Governo del Regno Unito non procederà a designare un candidato prima dello svolgimento delle elezioni generali del prossimo 12 dicembre*);
- impegna il Regno Unito ad astenersi da misure che potrebbero mettere in pericolo **raggiungimento dei compiti dell'UE**, in particolare nel processo decisionale dell'UE.

Si ricorda che i **nuovi testi** dell'[Accordo di recesso](#) del Regno Unito dall'UE e della [dichiarazione politica](#) che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito sono stati **approvati** - in esito alla riapertura di negoziati sui testi già in precedenza negoziati dal Governo del Regno Unito, presieduto da Theresa May, e dall'UE, il 14 novembre 2018 - **dal Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019**.

Il **Primo Ministro del Regno Unito**, Boris Johnson, aveva infatti presentato il **2 ottobre 2019 delle nuove proposte** volte a **sostituire la clausola di *backstop*** relativa al confine tra Irlanda e Irlanda del Nord (*che era stata concordata nell'Accordo di recesso del novembre 2018*), che però presentavano vari profili problematici per l'UE, con particolare riferimento alla questione del confine doganale tra Irlanda e Irlanda del Nord ed al diritto di veto da parte dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord sull'entrata in vigore e sul mantenimento delle norme volte a sostituire la clausola di *backstop*. **I negoziati, dopo un iniziale stallo, si sono poi riaperti grazie ad una ulteriore modifica delle posizioni negoziali del Regno Unito** ed al raggiungimento di un compromesso tra le parti. Si ricorda che, in precedenza, la *House of Commons* ha respinto tre volte il testo dell'Accordo di recesso che era stato negoziato dal Governo presieduto da Theresa May (il 15 gennaio, 12 e 29 marzo 2019).

Il testo dell'Accordo di recesso e della dichiarazione politica da ultimo negoziati dovranno essere **approvato dal Parlamento del Regno Unito** e, successivamente, dal **Consiglio dell'UE**, a maggioranza qualificata rafforzata (*almeno il 72% dei membri del Consiglio dell'UE che rappresentino almeno il 65 % della popolazione dell'UE*) e dal **Parlamento europeo**.

Si ricorda che la *House of Commons* il 19 ottobre 2019 ha **sospeso l'approvazione dell'Accordo di recesso fintanto che non sia stato adottato il [Withdrawal bill](#)**, che è il disegno di legge volto rendere efficace l'Accordo di recesso nell'ordinamento del Regno Unito e, successivamente, il 22 ottobre, ha **approvato in seconda lettura il *Withdrawal Bill***, ma ha **respinto la mozione** del Governo volto ad **accelerarne l'esame parlamentare** in vista della scadenza del 31 ottobre. Il **Governo** del Regno Unito, valutata l'impossibilità di concludere l'esame parlamentare del *Withdrawal Bill* entro il 31 ottobre, ne ha chiesto la **sospensione**.

Infine, il 29 ottobre 2019 *House of Commons* ha **approvato la mozione** presentata dal Governo volta a indire le **elezioni generali il 12 dicembre 2019**.

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

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

Michel Barnier, che ha presieduto in qualità di capo negoziatore la Task force per i negoziati relativi all'Accordo di recesso, è stato invitato a presiedere anche la Task force che sarà incaricata di coordinare i negoziati per il futuro accordo di libero scambio tra UE e Regno Unito in quanto Stato terzo.

Ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), il processo di uscita del Regno Unito dall'UE **si sarebbe dovuto concludere** entro due anni dalla notifica formale del processo di recesso dall'UE del Regno Unito avvenuta il 29 marzo 2017, e quindi, il **29 marzo 2019**. L'articolo 50 del TUE prevede che, trascorso il periodo di due anni dalla notifica del recesso ovvero il periodo della proroga senza che un accordo di recesso sia entrato in vigore e in mancanza di un'ulteriore proroga, i Trattati cessino di essere applicati allo Stato recedente (scenario cd. *no deal*). Il **Consiglio europeo**, avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 50 del TUE, che non prevede limiti al numero e alla durata delle proroghe, **aveva già concesso**, su richiesta del Regno Unito, **due proroghe del termine di due anni** previsto dal sopracitato articolo. In particolare, il 21 marzo 2019 ha prorogato tale termine fino al 22 maggio 2019 il successivo 11 aprile 2019, ha concesso un'ulteriore proroga fino al 31 ottobre 2019.

L'Accordo di recesso e la Dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito approvati dal Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019

Le modifiche all'Accordo di recesso

Rispetto al testo dell'Accordo di recesso negoziato da UE e Regno Unito il 14 novembre 2018 ed approvato dal Consiglio europeo il 25 novembre 2018, le **modifiche sostanziali hanno riguardato esclusivamente il Protocollo relativo all'Irlanda e l'Irlanda del Nord**, che prevede una soluzione giuridicamente operativa volta ad **evitare una frontiera fisica sull'isola d'Irlanda, tutelando l'economia dell'intera isola e l'accordo del Venerdì santo** (accordo di Belfast) e al tempo stesso **salvaguardando l'integrità del mercato unico dell'UE**.

Gli **altri elementi dell'Accordo di recesso** (*in particolare le disposizioni sui diritti dei cittadini, la liquidazione finanziaria dovuta dal Regno Unito e quelle relative al periodo transitorio fino al 31 dicembre 2020*) restano **inalterati**, riprendendo le disposizioni dell'Accordo di recesso già concordato tra UE e Regno Unito nel novembre 2018.

In particolare il nuovo Accordo di recesso reca le seguenti **modifiche**:

- le **disposizioni relative al confine tra Irlanda del Nord e Irlanda**, contenute nel protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord prevedono che **dopo il periodo transitorio** (*fino al 31 dicembre 2020, ma prolungabile su accordo tra le parti una sola volta, per un periodo massimo di altri due anni*) **per 4 anni l'Irlanda del Nord rimarrà allineata agli standard comunitari** per quanto riguarda la legislazione sulle merci, le norme sanitarie e fitosanitarie ("norme SPS"), le norme sulla produzione/commercializzazione dei prodotti agricoli, sull'IVA e sulle accise sulle merci e le norme in materia di aiuti di Stato, **mentre a livello doganale resterà parte del territorio doganale del Regno Unito**. Al termine di tale periodo di 4 anni, **l'Assemblea dell'Irlanda del Nord potrà decidere se mantenere** di volta in volta in vigore tale regime oppure **no per altri 4 anni** (*a maggioranza semplice*) o per **altri 8 anni** (*con la maggioranza "cross-community" cioè di tutte e due le comunità dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord, quella unionista e quella nazionalista*). Nel caso in cui l'Assemblea parlamentare dell'Irlanda del Nord si esprima contro il proseguimento di tale regime le disposizioni del Protocollo continueranno comunque ad applicarsi per altri 2 anni. Nel caso in cui l'Assemblea parlamentare non fosse, invece, in grado di deliberare, poiché sospesa (come attualmente) si continuerebbero comunque ad applicare le disposizioni del Protocollo. *Sostanzialmente, tale modifiche sostituiscono quelle, precedentemente negoziate, relative alla clausola di backstop - che si sarebbero applicate in assenza e fintanto che la questione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord non fosse stata altrimenti disciplinata nell'ambito del futuro accordo che regoli le relazioni tra UE e Regno Unito - con un sistema che sarà immediatamente operativo a partire dalla fine del periodo transitorio e resterà in vigore, in modo permanente (la clausola di backstop aveva invece natura temporanea) fintanto che abbia il consenso dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord e comunque per almeno 6 anni (4 + 2 di applicazione in caso di opposizione) dopo la fine del periodo transitorio;*
- al fine di evitare controlli doganali tra Irlanda e Irlanda del Nord, **tutte le merci che entrano nel territorio dell'Irlanda del Nord saranno soggette al codice doganale dell'UE**, ma i **dazi doganali europei si applicheranno alle merci in ingresso dal Regno Unito o da paesi**

terzi nell'Irlanda del nord solo se tali merci rischiano di entrare nel mercato unico dell'UE. La valutazione del sopraccitato rischio delle merci in transito in Irlanda del Nord sarà affidata ad un **Comitato misto EU-Regno Unito** (*Joint Committee*). Nel caso in cui il dazio doganale europeo sia superiore a quello del Regno Unito è previsto un sistema di rimborso da parte del Regno Unito agli operatori dell'Irlanda del Nord. I controlli sul rispetto del diritto dell'UE per le merci in ingresso in Irlanda del Nord da altre parti del Regno Unito saranno esercitati dalle autorità del Regno Unito con un meccanismo di supervisione da parte dell'UE;

- in **materia di IVA** viene stabilito che sarà l'autorità britannica (HMCR) a modificare le aliquote del proprio sistema in Irlanda del Nord per allinearle a quelle europee relativamente ai soli beni, e saranno le autorità britanniche responsabili della riscossione dell'imposta. Inoltre, esenzioni e aliquote ridotte in vigore in Irlanda potranno essere applicate anche in Irlanda del Nord al fine di "evitare distorsioni" del regime fiscale sull'isola irlandese;
- le disposizioni che impegnavano a mantenere il cosiddetto "*level playing field*", ossia il rispetto di standard comuni in materia di aiuto di stato, ambienti, diritti dei lavoratori, diritti dei consumatori per una corretta ed equilibrata concorrenza sono state **eliminate dall'Accordo di recesso e richiamate nella dichiarazione politica** quali condizioni per un futuro accordo di libero scambio tra UE e Regno Unito (v. *infra*).

Le modifiche alla Dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni

Rispetto al testo approvato a dicembre 2008 il [nuovo testo](#) della Dichiarazione negoziata da UE e Regno Unito a dicembre 2018, la modifica principale della dichiarazione politica riguarda il futuro delle relazioni economiche tra l'UE e il Regno Unito, aspetto per il quale il **Regno Unito ha optato per un modello basato su un accordo di libero scambio.**

La dichiarazione politica prevede, infatti, l'impegno comune da parte dell'UE e del Regno Unito a negoziare un accordo di libero scambio ambizioso, senza dazi né contingenti tra l'UE e il Regno Unito. La Dichiarazione afferma che **impegni per la parità di condizioni** (*level playing field*) dovranno garantire una concorrenza aperta e leale. La natura esatta di tali impegni sarà **commisurata all'ambizione dei futuri rapporti**

e terrà conto dell'interconnessione economica e della prossimità geografica del Regno Unito. È stato, inoltre, **inserito un impegno** delle parti alla **non regressione degli impegni in materia ambientale, sociale e del lavoro** e un richiamo ai **principi ed agli impegni** previsti nell'ambito dell'**Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici**.

Possibili esiti

Al momento si prospettano i seguenti **scenari**:

- **approvazione dell'Accordo di recesso e della Dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito**, approvati dal Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019, da parte del nuovo Parlamento del Regno Unito che si insedierà successivamente alle elezioni generali del 12 dicembre 2019;
- **uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo il 31 gennaio 2020**. *Michel Barnier - che presiederà anche la Task force incaricata di negoziare il futuro accordo di libero scambio tra UE e Regno Unito - ha indicato lo scorso 30 ottobre che, anche nell'eventualità della ratifica dell'Accordo di recesso del Regno Unito entro il prossimo 31 gennaio, il periodo transitorio (previsto dall'entrata in vigore dell'Accordo di recesso fino al 31 dicembre 2020) potrebbe essere insufficiente per negoziare un accordo di libero scambio tra UE e Regno Unito e - nel caso in cui il Governo del Regno Unito fosse contrario ad una sua estensione (possibile con accordo tra le parti una sola volta, per un periodo massimo di altri due anni) si potrebbe riproporre allo scadere del periodo transitorio il 31 dicembre 2020 una situazione sostanzialmente analoga a quella di una uscita del Regno Unito senza accordo;*
- **eventuale ulteriore proroga del termine ex art. 50, da parte del Consiglio europeo (da conseguire all'unanimità)** rispetto alla scadenza del 31 gennaio 2020, per consentire eventuale convocazione di un secondo referendum nel Regno Unito (*per il quale è stimato un tempo minimo di 12 settimane per la sua organizzazione*);
- **revoca unilaterale da parte del Regno Unito della decisione di recedere dall'UE**, potrebbe essere decisa a seguito di un eventuale svolgimento di un nuovo referendum e in caso di esito favorevole alla permanenza del Regno Unito nell'UE.

La **Corte di giustizia dell'UE**, nell'ambito del procedimento C-621/18, ha emesso il 10 dicembre 2018 una **sentenza con la quale ha stabilito che il Regno Unito può decidere, unilateralmente, di revocare la sua decisione di recedere dall'Unione europea**, prima dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso o prima della scadenza dei due anni prevista dall'art. 50 del Trattato sull'Unione europea o di una sua eventuale proroga. La Corte ha previsto che tale revoca deve essere decisa sulla base di un processo democratico e in accordo con le norme costituzionali nazionali.

LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

La proposta della Presidente eletta della Commissione europea, Ursula von der Leyen

La **Presidente eletta della Commissione europea, Ursula von der Leyen**, nell'illustrare **orientamenti politici della prossima Commissione europea** al Parlamento europeo lo scorso luglio 2019 ha, in particolare indicato la necessità di restituire **slancio per la democrazia europea**, indicando in particolare la necessità di promuovere **un ruolo attivo e determinante dei cittadini europei nella costruzione del futuro dell'Unione**, anche attraverso la possibilità di essere ascoltati nell'ambito di una **conferenza sul futuro dell'Europa**, da avviare nel 2020 per una **durata di due anni** (*la conferenza, nel caso fosse indetta nel corso del 2020 si svolgerebbe dunque nel corso della Presidenza di turno del Consiglio dell'UE di Croazia, primo semestre 2020; Germania, secondo semestre 2020; Portogallo, primo semestre 2021; Slovenia secondo semestre 2021; e si concluderebbe con la Francia, primo semestre 2022*).

Secondo quanto indicato dalla von der Leyen, la conferenza, che dovrebbe essere **preparata** definendone lo scopo e gli obiettivi, sulla base di un **accordo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea**, potrebbe anche essere eventualmente presieduta da un membro del Parlamento europeo, e **condurre ad una revisione dei Trattati**;

Attività del Parlamento europeo

La **Conferenza dei Presidenti dei gruppi politici del Parlamento europeo** ha deciso il **16 ottobre 2019** di creare un **gruppo di lavoro sulla Conferenza sul futuro dell'Europa**.

Il gruppo di lavoro è composto dal **Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli** e dai seguenti deputati **Paolo Rangel** (PPE), **Gabriele Bischoff** (S&D), **Guy Verhofstadt** (Renew Europe), **Gunnar Gunter Beck** (ID), **Zdzislaw Krasnodebski** (ECR), **Helmut Scholz** (GUE/NGL).

La **Conferenza dei Presidenti** ha, altresì, **incaricato la Commissione affari costituzionali** di elaborare un **parere sulla Conferenza sul futuro dell'Europa in vista di una risoluzione del Parlamento europeo**.

La **Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo** in una riunione straordinaria svoltasi a Strasburgo il **25 novembre 2019** ha esaminato un **progetto di parere sulla Conferenza sul futuro dell'Europa**,

presentato congiuntamente dei deputati coordinatori dei **gruppi del Partito popolare europeo, Socialisti e democratici; Renew Europe e Verdi/Alleanza libera europea**, che dovrebbe essere votato in Commissione affari costituzionali il 9 dicembre 2019, in vista di una **proposta di risoluzione** che sarà **presentata da gruppi politici** in occasione di una delle due sessioni plenarie del PE di **gennaio 2020**.

Il progetto di parere in discussione presso la Commissione affari costituzionali, in particolare:

- sottolinea il fatto che **la Conferenza deve andare oltre una discussione interistituzionale** e prevedere un **approccio inclusivo** basato sull'età, sul genere e sulla partecipazione geograficamente equilibrata a diversi pilastri, tra membri del Parlamento europeo, membri dei parlamenti nazionali, Commissione europea, Consiglio, società civile, parti sociali e cittadini;
- ritiene che la **partecipazione dei cittadini** alla Conferenza dovrebbe essere organizzata in modo da **rispettare la rappresentatività** al fine di **garantire che la diversità delle nostre società sia pienamente rappresentata**;
- è del parere che la Conferenza, il cui **concetto, struttura, calendario e ambito di applicazione** dovrebbero essere decisi dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio in un **accordo interistituzionale**;
- ritiene che nel quadro della conferenza debbano essere **discussi** almeno i seguenti argomenti: **valori europei, diritti e libertà fondamentali, aspetti democratici e istituzionali dell'integrazione europea, sfide ambientali e crisi climatiche, giustizia sociale e uguaglianza, questioni economiche tra cui fiscalità, trasformazione digitale, sicurezza e ruolo dell'UE nel mondo**;
- ritiene che, al fine di preparare con largo anticipo le prossime elezioni europee nel 2024, i lavori per **migliorare il sistema dei candidati principali** (*cosiddetti Spitzenkandidaten*) e **la questione delle liste transnazionali** dovrebbero svolgersi durante i primi sei mesi della conferenza;
- ritiene che le **dimensioni della Conferenza** dovrebbero essere decise al fine di garantire **un'ampia partecipazione e rappresentatività** garantendo al contempo l'efficienza del suo lavoro; ritiene che la Conferenza potrebbe includere la creazione di **comitati tematici, sedute plenarie e riunioni** abbastanza **regolari**;

- indica che il PE si offre di **ospitare lo svolgimento dei lavori della conferenza nei sui locali**, ma che attività della Conferenza dovrebbero **anche svolgersi in tutti gli Stati membri** e anche al di fuori delle capitali e si impegna a **garantire la trasparenza dei lavori della Conferenza** mediante riunioni in *streaming web* e mediante pubblicazione di tutti i documenti pertinenti e, infine, **offre il proprio personale a supporto dei lavori** della Conferenza;
- propone di **inserire nell'accordo interistituzionale relativo alla Conferenza sul futuro dell'Europa la previsione** che le **tre istituzioni dell'UE si impegnino a dare un seguito concreto alla Conferenza**, con proposte legislative, avviando la modifica del trattato o altro;
- indica che il **PE si impegna, se la Conferenza adotti a larga maggioranza una proposta di modifica dei trattati UE, a presentare una proposta volta ad avviare una revisione dei trattati come previsto dall'articolo 48 (TUE)**.

Non paper franco tedesco sulla Conferenza sul futuro dell'Europa

Francia e Germania hanno presentato a **fine novembre 2019** un **documento** recante **proposte sulla Conferenza sul futuro dell'Europa** sotto forma di *non paper*.

Nel documento si **appoggia con molto favore la proposta della Presidente eletta von der Leyen di convocare una conferenza sul futuro dell'Europa** e si propongono alcuni **principi guida**.

In particolare la Conferenza:

- dovrebbe **coinvolgere tutte e tre le Istituzioni dell'UE** (Parlamento, Consiglio e Commissione europea), e prevedere una **ampia consultazione di esperti, della società civile e dei cittadini**;
- dovrebbe essere **presieduta da una personalità europea di rilievo**, che dovrebbe essere **assistita da un comitato direttivo (*Steering Group*)**, composto da rappresentanti delle Istituzioni dell'UE, degli Stati membri, esperti e rappresentanti della società civile, che sarebbe **responsabile del coordinamento generale dei lavori della Conferenza**, con il **supporto di un Segretariato permanente**;
- dovrebbe **affrontare tutte le sfide relative al futuro dell'Europa: Sicurezza e difesa; vicinato; digitalizzazione; cambiamento climatico; migrazione; lotta contro le disuguaglianze; il modello**

europeo sociale di economia di mercato (incluso i diritti sociali, la politica industriale e di innovazione, il commercio, l'Unione economica e monetaria e la competitività); lo **stato di diritto e i valori europei**. Per ogni politica la Conferenza dovrebbe **identificare le principali riforme** da apportare dal punto di vista giuridico, inclusa la possibilità di modifiche ai Trattati, organizzativo o finanziario;

- si dovrebbe svolgere, sulla **base di un mandato concordato a livello interistituzionale a gennaio 2020**, in **due fasi**. Una **prima fase da febbraio fino all'estate 2020** dovrebbe concentrarsi sul **funzionamento democratico dell'UE** (elezioni designazioni delle cariche principali, liste transnazionali e sistema dei candidati di punta, cosiddetto *Spitzenkandidaten*; partecipazione dei cittadini nelle istituzioni e politiche dell'UE) una **seconda fase, dedicata alle politiche** dovrebbe essere avviata (nell'ambito della Presidenza del Consiglio dell'UE della Germania) **dall'estate 2020 e concludersi nella prima parte del 2022** (nell'ambito della Presidenza del Consiglio dell'UE della Francia);
- dovrebbe prevedere un forte **coinvolgimento dei cittadini e il contributo di esperti**;
- dovrebbe produrre **risultati concreti e tangibili** sotto forma di **raccomandazioni da trasmettere al Consiglio europeo** per il dibattito e la loro applicazione.

La procedura di revisione dei Trattati

La procedura di revisione dei Trattati è disciplinata dall'**art. 48 del Trattato sull'Unione europea (TUE)** che prevede una **procedura di revisione ordinaria e procedure di revisione semplificate**.

La procedura di revisione ordinaria

La procedura di revisione ordinaria prevede che le modifiche devono essere **ratificate da tutti gli Stati membri**, in esito ad una Conferenza intergovernativa.

I progetti intesi a modificare i Trattati – che possono essere mirati ad accrescere o ridurre le competenze attribuite all'Unione possono essere presentati oltre che da uno Stato membro, dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Tali progetti, presentati al Consiglio, sono trasmessi al Consiglio europeo e notificati ai Parlamenti nazionali.

È previsto che la Conferenza intergovernativa sia preparata da una **Convenzione** composta di **rappresentanti dei Parlamenti nazionali** degli Stati membri, **dei Capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione**. Il **Consiglio europeo** può **decidere** a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di **non convocare una Convenzione** qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi e, quindi, definire direttamente il mandato per una Conferenza intergovernativa.

Qualora al termine di due anni dalla firma di un trattato di modifica, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato delle difficoltà nelle procedure di ratifica, è previsto che la questione sia deferita al Consiglio europeo.

Procedure di revisione semplificate

Procedura semplificata

La **procedura semplificata di revisione è prevista** limitatamente alle disposizioni della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione, relativa alle **politiche interne** dell'Unione, ed a condizione che le modifiche **non comportino ampliamento delle competenze** attribuite all'Unione.

La procedura semplificata prevede la delibera all'**unanimità** del **Consiglio europeo**, previa **consultazione** del **Parlamento europeo** e della **Commissione**, **senza la convocazione di una Conferenza intergovernativa**, ma con la previsione della **successiva ratifica** da parte di **tutti gli Stati membri**, secondo le rispettive procedure costituzionali.

Clausola passerella

L'articolo 48, paragrafo 7 prevede, inoltre, la cosiddetta **clausola "passerella"** che consente al Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, di **estendere la procedura legislativa ordinaria** ed il **voto a maggioranza qualificata** ai settori cui si applicano procedure legislative speciali o il voto all'unanimità – ad eccezione dell'ipotesi di estensione del voto a maggioranza qualificata delle decisioni che hanno implicazioni militari o rientrano nel settore della difesa – **a condizione che nessun Parlamento nazionale presenti obiezioni** entro sei mesi dalla trasmissione di una iniziativa in tal senso assunta dal Consiglio europeo.