



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

XVII legislatura

L'evoluzione del futuro istituzionale  
dell'Unione: migliorare il dialogo politico  
tra il Parlamento europeo e i Parlamenti  
nazionali e rafforzare il controllo  
sull'esecutivo a livello europeo

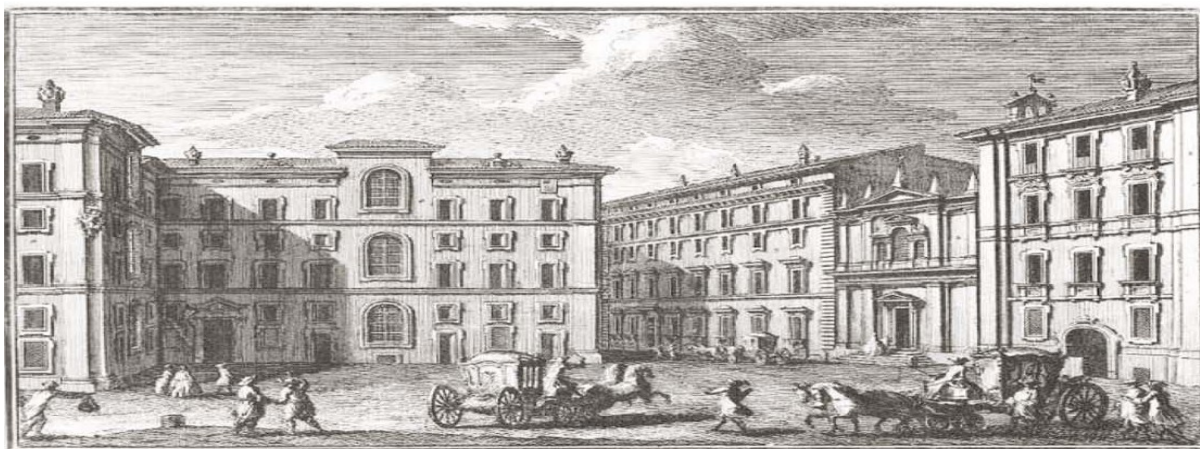
*Bruxelles, 19 novembre 2015*



18 novembre 2015

Senato della Repubblica  
Servizio Studi  
Dossier europei  
n. 10

Camera dei deputati  
Ufficio rapporti con l'Unione europea  
Documentazione per le Commissioni  
n. 48





Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

L'evoluzione del futuro istituzionale dell'Unione:  
migliorare il dialogo politico tra il Parlamento  
europeo e i Parlamenti nazionali e rinforzare il  
controllo sull'esecutivo a livello europeo

*Bruxelles, 19 novembre 2015*

Senato della Repubblica

Servizio Studi

Dossier europei

n. 10

Camera dei deputati

Ufficio rapporti con l'Unione

europea

n. 48

18 novembre 2015

XVII LEGISLATURA

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** della **Camera dei deputati** (☎ 06 6760.2145 - ✉ [cd RUE@camera.it](mailto:cd RUE@camera.it)) e dal **SERVIZIO STUDI** del **Senato della Repubblica** (☎ 06 6706.2891 - ✉ [affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it)).

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# INDICE

<b>SCHEDE DI LETTURA</b>	1
<b>GLI ASSETTI ISTITUZIONALI DELL'UE NEL TRATTATO DI LISBONA</b>	3
LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE	3
IL PARLAMENTO EUROPEO	4
IL CONSIGLIO EUROPEO	4
IL CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UE	5
LA COMMISSIONE EUROPEA	5
L'ALTO RAPPRESENTANTE PER GLI AFFARI ESTERI E LA POLITICA DI SICUREZZA	6
GLI ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE	6
LA MAGGIORANZA QUALIFICATA	6
LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ED INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE	7
LE PROCEDURE DI REVISIONE	8
<b>IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL TRATTATO DI LISBONA</b>	11
IL PROTOCOLLO SUL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI	11
IL PROTOCOLLO SUI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	11
ALTRE DISPOSIZIONI DEL TRATTATO	12
IL DIALOGO POLITICO	13
<b>IL DIBATTITO SULLE PROSPETTIVE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA</b>	15
IL GRUPPO DI LAVORO WESTERWELLE	16
LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA	18
LE PROPOSTE SULLA REVISIONE INTERMEDIA DEL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE	19
LA RELAZIONE DEI CINQUE PRESIDENTI	20
LE POSIZIONI DI GERMANIA E FRANCIA	23

LA POSIZIONE DELL'ITALIA	25
IL REFERENDUM SULLA PERMANENZA DEL REGNO UNITO NELLA UE	29
<b>IL DOCUMENTO DI LAVORO DEL PE “MIGLIORARE IL FUNZIONAMENTO DELLA COSTRUZIONE DELL'UE SULLA BASE DEL POTENZIALE DEL TRATTATO DI LISBONA”</b>	<b>33</b>
<b>IL RAFFORZAMENTO DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SULLA GOVERNANCE DELL'UNIONE EUROPEA</b>	<b>43</b>
LO <i>SCRUTINY</i> PARLAMENTARE NEGLI STATI MEMBRI: QUADRO COMPARATIVO	43
IL SISTEMA ITALIANO DI <i>SCRUTINY</i>	45
IL PACCHETTO SULLA BETTER REGULATION E I SUOI EFFETTI POTENZIALI SUL PROCESSO DI <i>SCRUTINY</i> PARLAMENTARE	49

# **Schede di lettura**





## GLI ASSETTI ISTITUZIONALI DELL'UE NEL TRATTATO DI LISBONA

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai Capi di Stato e di Governo ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che è stato ridenominato Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE).

### La ripartizione delle competenze

La ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri si fonda sul **principio di attribuzione**, per il quale l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri nei trattati.

L'esercizio delle competenze è sottoposto a **due principi: sussidiarietà**, per cui l'Unione interviene nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale, che regionale o locale (i **parlamenti nazionali vigilano** sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità); **proporzionalità**, per il quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non deve andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Principio di  
sussidiarietà

Principio di  
proporzionalità

Il Trattato di Lisbona prevede la ripartizione delle competenze in **tre grandi categorie**:

- **competenze esclusive** (unione doganale; definizione di regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per l'area l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune): **l'Unione è l'unica a poter legiferare** e adottare atti giuridicamente obbligatori;
- **competenze concorrenti** (mercato interno; politica sociale, per gli aspetti definiti nel Trattato sul funzionamento dell'UE; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica): **sia l'Unione, sia gli Stati**

Competenze  
esclusive

Competenze  
concorrenti

**membri hanno la facoltà di legiferare** e adottare atti giuridicamente obbligatori;

Azioni di sostegno e coordinamento

- **azioni di sostegno, di coordinamento** o di completamento (tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; istruzione; gioventù, sport e formazione professionale; turismo; protezione civile; cooperazione amministrativa): **l'Unione può condurre azioni che completano l'azione degli Stati membri**, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza.

L'Unione ha, infine, **competenza per promuovere e coordinare le politiche economiche e dell'occupazione degli Stati membri** e per la **politica estera e di sicurezza comune**, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.

### **Il Parlamento europeo**

Il PE  
colegislatore

Il Parlamento europeo esercita in via ordinaria, congiuntamente al Consiglio, la **funzione legislativa** e la **funzione di bilancio** ed **elege il Presidente della Commissione europea**, su proposta del Consiglio europeo.

Il ruolo del Parlamento europeo è stato rafforzato, in particolare, attraverso **l'estensione della procedura di codecisione** che è divenuta la procedura legislativa ordinaria ed il suo rafforzamento nella **procedura di bilancio annuale**, che è stata modellata sulla procedura di codecisione, con una sostanziale parità tra Parlamento e Consiglio.

Il Parlamento europeo ha inoltre acquisito il diritto ad essere **informato e consultato** nell'ambito della **politica estera e di sicurezza comune**.

### **Il Consiglio europeo**

Il Consiglio europeo è stato formalmente **riconosciuto tra le istituzioni** dell'Unione. Il Trattato prevede che esso definisca gli **orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione**, ma **non eserciti funzioni legislative**.

Il Presidente  
del Consiglio  
europeo

Il Trattato ha **introdotto la carica di Presidente del Consiglio europeo**, che prima era svolta a rotazione dal Primo ministro o capo di Stato dello Stato membro che esercitava la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE. Il Presidente del Consiglio europeo è **eletto** dallo stesso a maggioranza qualificata per un **mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta**.

## **Il Consiglio dei ministri dell'UE**

Il Trattato disciplina direttamente solo il **Consiglio "Affari generali"**, che assicura la **coerenza dei lavori** di tutte le formazioni del Consiglio, prepara le riunioni del Consiglio europeo ed il **Consiglio "Affari esteri", presieduto dall'Alto rappresentante** dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza elabora l'azione esterna dell'Unione.

La **Presidenza** delle formazioni del Consiglio, ad eccezione di quella degli Affari esteri, è esercitata dagli Stati membri secondo un sistema di **rotazione paritaria**. Il Consiglio si riunisce attualmente in 10 formazioni, il cui elenco è adottato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Le **attuali formazioni del Consiglio** sono le seguenti: Affari generali; Affari esteri; Agricoltura e pesca; Ambiente; Competitività; Economia e finanzia; Giustizia e affari interni; Istruzione, gioventù cultura e sport; Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Trasporti telecomunicazioni ed energia.

## **La Commissione europea**

Il Trattato di Lisbona aveva previsto che, a partire dalla Commissione successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2014-2019), la sua **composizione** fosse fissata ad **un numero corrispondente ai due terzi degli Stati membri**, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, decida di modificare tale numero. I membri sarebbero dovuti essere scelti sulla base di un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati e in modo da riflettere in maniera soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri dell'Unione.

Il **Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008** ha poi deciso che il **sistema di rotazione non sarebbe mai entrato in vigore**, prevedendo che la composizione della Commissione dovesse **continuare a comprendere un cittadino di ciascuno Stato membro**.

Il **Presidente della Commissione europea è eletto dal PE**, a maggioranza dei membri che lo compongono, sulla base di una candidatura **proposta dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, tenendo conto delle elezioni del PE** e previa consultazioni appropriate.

Elezione del  
Presidente della  
Commissione

Il Presidente, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono

soggetti, **collettivamente, ad voto di approvazione del Parlamento europeo.**

### **L'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza**

**L'Alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione**, in qualità di mandatario del Consiglio, **presiede il Consiglio "Affari esteri"** ed è uno dei **Vicepresidenti della Commissione europea** (cosiddetto "doppio cappello"). L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è nominato dal Consiglio europeo, a maggioranza qualificata.

Il Trattato ha previsto l'istituzione del **Servizio europeo per l'azione esterna** (SEAE), con il compito di assistere l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

### **Gli atti giuridici dell'Unione**

Il Trattato di Lisbona ha introdotto la **gerarchia tra le norme** mediante la distinzione tra atti di natura "legislativa", atti delegati ed atti di esecuzione.

Il Trattato ha previsto una **generale estensione del ricorso alla procedura di codecisione** (di Parlamento e Consiglio dei ministri, su proposta della Commissione) con voto a **maggioranza qualificata**, che diventa la **procedura legislativa ordinaria**.

È stato, inoltre, introdotta la **nuova categoria** degli **atti delegati**. Gli atti legislativi possono, infatti, delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale, che completano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo quadro, delimitando esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere.

### **La maggioranza qualificata**

A **partire dal 1° novembre 2014** è entrato in vigore un sistema di voto in seno al Consiglio che si fonda sul principio della **doppia maggioranza di Stati e di popolazione**. La maggioranza qualificata è definita come il 55% degli Stati membri dell'Unione – con un minimo di 15 – che rappresentino almeno il 65% della popolazione.

Fino al 31 marzo 2017 un membro del Consiglio può chiedere che le deliberazioni a maggioranza qualificata del Consiglio si svolgano secondo il sistema di voto ponderato precedentemente previsto dal Trattato di Nizza. Inoltre, il Trattato di Lisbona ripropone il meccanismo previsto dal cosiddetto “compromesso di Ioannina”. Sempre fino al 31 marzo 2017, se un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno il 75% della popolazione, o almeno il 75% del numero degli Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco, manifesta l'intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata, il Consiglio discute la questione. Durante le discussioni, il Consiglio fa tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate dai membri del Consiglio. Le stesse disposizioni si applicano in modo permanente, a decorrere dal 1° aprile 2017, se un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno il 55% della popolazione, o almeno il 55% del numero degli Stati membri, necessari per costituire una minoranza di blocco manifesta l'intenzione di opporsi all'adozione nel Consiglio di un atto a maggioranza qualificata.

Il Trattato di Lisbona ha **esteso** notevolmente il **campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata**. La maggioranza qualificata è la norma e l'unanimità si applica solo se prevista dai Trattati.

Estensione del voto a maggioranza qualificata

Il Consiglio dell'UE **vota all'unanimità** nei seguenti settori: **politica estera e di sicurezza comune** (esclusi alcuni casi ben definiti); **cittadinanza** (concessione di nuovi diritti ai cittadini UE); **adesione all'UE**; armonizzazione della legislazione nazionale in materia di **imposte indirette**; **finanze UE** (risorse proprie, quadro finanziario pluriennale); **alcune disposizioni** in materia di **giustizia e affari interni** (Procura europea, diritto di famiglia, cooperazione di polizia a livello operativo); **armonizzazione della legislazione nazionale in materia di sicurezza sociale e protezione sociale**.

Unanimità

### **La partecipazione dei cittadini ed iniziativa legislativa popolare**

Il Trattato introduce la previsione dell'iniziativa legislativa popolare: un **milione di cittadini europei**, provenienti da un rilevante numero di Stati membri possono invitare la Commissione a presentare una **proposta legislativa**.

Iniziativa legislativa popolare

Le norme e le procedure che regolano questo nuovo strumento sono state disciplinate dal regolamento n.211/2011 dell'UE del febbraio 2011, che ha previsto che l'iniziativa deve essere sostenuta da almeno un **milione di cittadini** europei, di **almeno un quarto degli Stati membri dell'UE** (7 nell'UE a 28 Stati membri). Per ciascuno dei paesi è inoltre richiesto un **numero minimo di firme**.

Al momento sono [tre](#) le iniziative che hanno raggiunto il numero di firme necessario ed a cui la Commissione europea ha risposto.

### **Le procedure di revisione**

La **procedura di revisione dei Trattati non è stata modificata** nella sostanza: le modifiche devono essere ratificate da tutti gli Stati membri, in esito ad una Conferenza intergovernativa.

E' previsto però 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.

È stata introdotta una **procedura semplificata di revisione** limitatamente alle disposizioni relative alle **politiche interne** dell'Unione ed a condizione che le modifiche non comportino ampliamento delle competenze attribuite all'Unione.

Tale 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 la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, secondo le rispettive procedure costituzionali.

Il Trattato di Lisbona prevede una **clausola evolutiva generale** (clausola "passerella") che consente al **Consiglio europeo**, deliberando all'**unanimità**, previa approvazione del Parlamento

Procedure di  
revisione

Clausola  
passerella

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 a condizione che nessun Parlamento nazionale presenti obiezioni entro sei mesi dalla trasmissione di una iniziativa in tal senso assunta dal Consiglio europeo.

La clausola passarella non può essere applicata per l'estensione del voto a maggioranza qualificata delle decisioni che hanno implicazioni militari o rientrano nel settore della difesa.





## IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL TRATTATO DI LISBONA

Il Trattato di Lisbona ha riconosciuto - all'**articolo 12** del **Trattato sull'Unione europea** (TUE) - che i "Parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione" e attribuito ad essi poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo, disciplinati specificamente nei **due protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali** e sui **principi di sussidiarietà e proporzionalità**, nonché in altre disposizioni dei Trattati.

### Il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali

Il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali stabilisce:

- la **trasmissione diretta ai Parlamenti nazionali**, dei progetti di atti legislativi dell'UE, degli strumenti di programmazione legislativa e dei documenti di consultazione della Commissione (libri verdi, libri bianchi, comunicazioni) nonché di alcuni altri documenti; Trasmissione diretta ai PN
- un **periodo di "garanzia" di otto settimane** tra la data in cui si mette a disposizione di tutti parlamenti nazionali un progetto di atto legislativo e la data in cui il Consiglio può adottare una posizione sul progetto; Periodo di garanzia di 8 settimane
- l'organizzazione di una efficace e regolare **cooperazione interparlamentare**, definita congiuntamente da Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Cooperazione interparlamentare

Il quadro generale per la cooperazione interparlamentare è stabilito dalle "Linee guida sulla cooperazione interparlamentare" adottate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti.

### Il Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità

Il Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità prevede che ciascun Parlamento nazionale (o Camera) possa sollevare **obiezioni sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà** (cosiddetto "*early warning*" o allerta precoce) in relazione alle **proposte legislative dell'UE, entro un termine di otto settimane dalla data della loro trasmissione** in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

Cartellino  
giallo

L'obiezione assume la forma di un **parere motivato**. Qualora i pareri motivati rappresentino almeno **un terzo** dell'insieme dei **voti attribuiti ai Parlamenti nazionali** il progetto deve essere **riesaminato** (cosiddetto "**cartellino giallo**"). A tal fine, **ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti**; per i parlamenti bicamerali ciascuna delle Camere dispone di un voto.

La soglia per l'obbligo di riesame è abbassata a un quarto nel caso di proposte della Commissione o di iniziative di un gruppo di Stati membri relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Al termine del riesame, il progetto di atto legislativo in questione può essere - con una decisione motivata da parte dell'istituzione che l'ha presentato - mantenuto, modificato o ritirato.

Cartellino  
arancione

**Qualora i pareri motivati** sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno la **maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali** (cosiddetto "**cartellino arancione**"), è previsto che il Consiglio, a maggioranza del 55% dei membri, o il Parlamento europeo, a maggioranza dei voti espressi, possano dichiarare la proposta non compatibile con il principio di sussidiarietà, nel qual caso essa non forma oggetto di ulteriore esame.

Il medesimo Protocollo prevede inoltre la facoltà per ciascun Parlamento nazionale (o Camera) di deliberare o promuovere la presentazione, da parte del rispettivo Governo, di un **ricorso alla Corte di giustizia** per violazione del principio di sussidiarietà.

### **Altre disposizioni del Trattato**

Revisione  
dei Trattati

L'**articolo 48 del TUE**, prevede che i Parlamenti nazionali svolgano un ruolo nella **procedura di revisione ordinaria, dei trattati**, attraverso la notifica ai Parlamenti nazionali dei progetti di modifica, e l'eventuale convocazione di una Convenzione - composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Governi, del Parlamento europeo e della Commissione.

Clausola  
passarella

Lo stesso articolo, al **paragrafo 7**, prevede che ciascun Parlamento nazionale possa **opporsi** all'attivazione della cosiddetta "**clausola passerella**". In **caso di opposizione di un parlamento nazionale la decisione non è adottata**.

Un analogo **diritto di opposizione** è previsto dall'art. 81, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), in merito a decisioni che dispongano il passaggio di aspetti del **diritto di famiglia** aventi implicazioni transnazionali da una procedura legislativa speciale con voto all'unanimità alla procedura legislativa ordinaria.

Diritto di famiglia

Gli articoli **85 e 88 del TFUE** prevedono che i Parlamenti nazionali siano associati, rispettivamente, alla **valutazione delle attività di Eurojust** ed al **controllo delle attività di Europol**, secondo modalità che saranno stabilite da appositi regolamenti da adottare secondo la procedura legislativa ordinaria.

Eurojust e Europol

### **Il dialogo politico**

Oltre alle richiamate disposizioni dei Trattati, merita ricordare il cosiddetto dialogo politico, inaugurato nel **settembre 2006** - quindi con largo anticipo rispetto all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - per iniziativa della **Commissione europea**, la quale **trasmette direttamente ai Parlamenti nazionali** le proprie **proposte legislative e documenti di consultazione**, invitandoli ed **esprimere osservazioni e pareri** cui la Commissione stessa replica entro un termine indicativo di tre mesi.

Dialogo politico

Gli atti recanti le osservazioni dei Parlamenti nazionali e le risposte della Commissione europea sono disponibili in un sito della Commissione europea. La Commissione ha mantenuto fermo il dialogo politico anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Con l'insediamento della **nuova Commissione europea**, il Vicepresidente **Timmermans**, ha preannunciato l'adozione di una **serie di iniziative volte a valorizzare e rafforzare il dialogo con i Parlamenti nazionali**, in particolare, attraverso una **presenza più sistematica dei commissari europei** presso i Parlamenti nazionali per discutere le proposte legislative e le altre iniziative della Commissione europea più rilevanti e **migliorando la qualità delle risposte** della **Commissione europea** alle osservazioni formulate dai Parlamenti nazionali in esito all'esame di atti europei, rendendole meno burocratiche e più politiche.



## IL DIBATTITO SULLE PROSPETTIVE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Già immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) si è avviato un articolato **dibattito sulle prospettive dell'integrazione europea** che negli scorsi mesi, anche in **risposta** alla crescente **diffusione di sentimenti antieuropeisti o euroscettici**, ha registrato diversi sviluppi.

Da più parti si è, infatti, rilevato che i **progressi** apportati dal **Trattato di Lisbona non hanno posto l'Unione europea nelle condizioni** migliori per **affrontare fenomeni nuovi** e in parte imprevedibili nelle dimensioni assunte nel contesto della **globalizzazione** (gestione delle **crisi economico-finanziarie** e loro conseguenze sul piano sociale; gestione dei **conflitti** in diversi paesi **alle frontiere dell'UE**; gestione dei **flussi migratori**; recrudescenza del **terrorismo** e della criminalità organizzata).

*Va peraltro osservato che anche i **progressivi allargamenti dell'UE**, con l'inclusione di nuovi Paesi membri, hanno determinato tensioni e messo alla prova il sistema delle regole e i meccanismi di funzionamento dell'UE, in particolare per le **difficoltà** di alcuni dei nuovi entranti ad **allinearsi interamente agli standard europei** per quanto concerne il **rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali**. Esempari al riguardo sono i casi dei successivi rinvii per l'ammissione di Romania e Bulgaria nello spazio di Schengen e il recente atteggiamento dell'Ungheria nei confronti dei flussi migratori.*

In estrema sintesi, si sono evidenziati **due approcci** profondamente differenti **sul tema dell'avanzamento dell'integrazione:**

Due diversi approcci: l'unione politica...

- a) **per un verso**, quello di chi ritiene che occorra **proseguire** nella direzione intrapresa con la creazione dell'Unione europea per **arrivare ad una piena integrazione politica;**
- b) **per altro verso**, quello di chi ritiene che le condizioni oggettivamente assai differenziate evidenziate in taluni ambiti inevitabilmente comportino un maggiore ricorso allo strumento delle **cooperazioni rafforzate per creare all'interno dell'Unione aree più omogenee.**

...e le cooperazioni rafforzate

L'istituto della cooperazione rafforzata, introdotto, dal Trattato di Amsterdam nel 1997 e successivamente modificato proprio dal Trattato di Lisbona, si fonda sull'ammissione della possibilità di **deviare parzialmente dal modello di integrazione uniforme** per realizzare integrazioni differenziate secondo un'ipotesi che in dottrina è stata definita come **"Europa a più velocità"**. Rispondono a tale modello gli **accordi di Schengen** e gli accordi internazionali posti in essere per fronteggiare gli effetti della crisi economico-finanziaria (dal **two-pack al six-pack**, dal **fiscal compact all'istituzione del ESM – meccanismo europeo di stabilità**).

Per instaurare una cooperazione rafforzata è necessario il numero minimo di 9 Stati membri; inoltre, oggetto della cooperazione non può essere una materia di competenza esclusiva dell'UE. E' comunque previsto che sulla cooperazione si pronunci il Consiglio a maggioranza qualificata sulla base di una proposta della Commissione europea, previo parere conforme del Parlamento europeo. Ovviamente, la proposta della Commissione è sollecitata dagli Stati membri promotori. Tra le novità più significative del Trattato di Lisbona è considerata anche la possibilità di ricorrere a cooperazioni rafforzate anche nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune che può comportare anche la stipula di accordi internazionali.

Di seguito le proposte più rilevanti, emerse a livello politico sul tema del processo di integrazione europea.

### **Il gruppo di lavoro Westerwelle**

Su iniziativa dell'allora **Ministro degli affari esteri della Germania**, Guido **Westerwelle**, si costituì nel **marzo 2012** un **gruppo di lavoro** dedicato al **futuro dell'Europa**, cui hanno partecipato i ministri degli affari esteri di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, **Italia**, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Spagna.

Il gruppo di lavoro presentò il 17 settembre 2012 un **rapporto finale** nel quale venivano avanzate alcune proposte sul futuro sviluppo dell'Unione europea.

Le proposte sono divise in **due capitoli** dedicati, rispettivamente, al **rafforzamento dell'Unione economica monetaria** e alle prospettive a lungo termine di un'**ulteriore integrazione e rafforzamento della governance complessiva dell'UE**.

Le proposte per il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria sono state sostanzialmente assorbite dalle decisioni del **Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012**, assunte sulla base del **rapporto finale sul futuro dell'UEM** .

Per quanto riguarda, invece, il rafforzamento della *governance* complessiva dell'UE, il gruppo Westerwelle proponeva le seguenti raccomandazioni:

#### ***La dimensione internazionale***

- rafforzare il ruolo dell'Alto rappresentante e del **Servizio europeo per l'azione esterna** dell'UE (SEAE);
- **a più lungo termine**, valutare la possibilità di **introdurre il voto a maggioranza** sulla **politica estera e di difesa comuni**; promuovere forme di **rappresentanza comuni** nelle **organizzazioni internazionali**;
- nella sfera della **giustizia e degli affari interni**, creare una **polizia europea di frontiera**.

#### ***Riforme istituzionali e rafforzamento delle legittimità democratica***

Alcuni membri hanno suggerito la creazione **di riunire in una unica figura** l'incarico di **Presidente della Commissione europea** e di **Presidente del Consiglio europeo**. A medio termine dovrebbe essere ulteriormente **estesa la decisione a maggioranza qualificata**.

#### ***Violazione dei valori fondamentali dell'UE***

Il rispetto dei valori fondamentali dell'UE deve essere reso più stringente, con l'introduzione di una **procedura** volta a consentire alla **Commissione europea** la presentazione di un **rapporto** nel caso di **violazione da parte di uno Stato membro** di tali valori, la formulazione di raccomandazioni e il deferimento della questione al Consiglio dell'UE.

#### ***Prospettive di riforma a più lungo termine***

Come traguardo finale del processo di riforma si potrebbero valutare:

- **l'elezione diretta del Presidente della Commissione europea**, che dovrebbe godere della prerogativa di nominare i membri del proprio Governo europeo;
- la possibilità di attribuire il **diritto di iniziativa legislativa al Parlamento europeo**;
- la creazione di una **seconda Camera** rappresentativa degli **Stati membri**.

### **Le proposte della Commissione europea**

Le proposte di Barroso

Nel **discorso sullo stato dell'Unione**, pronunciato il **12 settembre 2012** durante la sessione del Parlamento europeo a Strasburgo, l'allora Presidente della Commissione europea, **Barroso**, aveva avanzato alcune proposte sul futuro dell'Europa:

- accompagnare il completamento in corso dell'Unione economica e monetaria con l'avvio di una discussione sul **rafforzamento dell'unione politica**;
- avviare **l'evoluzione dell'UE verso una vera e propria federazione di Stati** in grado di affrontare i problemi comuni grazie a una sovranità condivisa.

e quelle di Juncker

Nel **discorso sullo stato dell'Unione** pronunciato al Parlamento europeo il **9 settembre 2015**, l'attuale Presidente della Commissione europea **Juncker** ha indicato che è urgente **promuovere un processo di convergenza**, attraverso l'integrale realizzazione del **mercato unico europeo** e il **completamento dell'Unione economica e monetaria**.

Con riferimento al completamento dell'Unione economica e monetaria, ha richiamato la **relazione dei cinque Presidenti** (vedi *infra*) ed ha annunciato gli ambiti nei quali la **Commissione intende procedere**:

- un **sistema comune di garanzia per conti correnti bancari** fino a 100mila euro;
- la **rappresentanza unica dell'eurozona** nelle sedi internazionali;
- un **sistema** democratico più efficace di **sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio**, valorizzando il ruolo



del **Parlamento europeo**, dei **Parlamenti nazionali** e delle parti sociali;

- maggiore **trasparenza ed equità nelle politiche fiscali**, con l'obiettivo di tassare i profitti dove vengono prodotti e introdurre una base imponibile comune per la **tassazione delle imprese** e una tassa sulle **transazioni finanziarie**;
- realizzare un **mercato del lavoro paneuropeo**, promuovendo la libera circolazione dei lavoratori e l'equiparazione dei trattamenti economici per le stesse prestazioni;
- definire un **pilastro europeo della dimensione sociale**.

Juncker ha altresì evocato l'istituzione, nel medio-lungo termine, di un **Tesoro dell'eurozona**, partendo dal Meccanismo europeo di stabilità, che dovrebbe progressivamente assumere una funzione di stabilizzazione macroeconomica più ampia per affrontare meglio le crisi sistemiche.

### **Le proposte sulla revisione intermedia del sistema delle risorse proprie**

In occasione **dell'approvazione, nel dicembre 2013, del Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020**, il **Consiglio europeo** ha deciso **l'istituzione di un gruppo di lavoro ad alto livello**, composto da membri designati dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento europeo, con il compito di **rivedere l'attuale sistema UE delle "risorse proprie"**, con le quali si prevede a finanziare il funzionamento dell'UE, con l'obiettivo di assicurare **semplicità, trasparenza, equità e controllo democratico**.

Revisione delle risorse proprie

Sulla base dei risultati di tale esercizio, la **Commissione europea valuterà se saranno necessarie iniziative per nuove risorse proprie per il periodo di programmazione successivo al 2020**.

Il Gruppo di lavoro, **presieduto da Mario Monti**, ha **avviato i propri lavori il 3 aprile 2014**.

Il gruppo ha presentato a **febbraio 2015** una prima relazione intermedia, nella quale si esamina l'attuale sistema di finanziamento dell'UE attraverso le attuali risorse proprie, soffermandosi in particolare sugli **aspetti critici** di tale sistema:

- **complessità e mancanza di la trasparenza;**
- i **meccanismi di correzione** ed il loro finanziamento producono **effetti regressivi**, dal momento che gli Stati membri meno prosperi contribuiscono proporzionalmente più di quelli ricchi al budget dell'UE;
- i **contributi nazionali sulla base del PIL** e le risorse provenienti dal **gettito IVA**, che rappresentano insieme più dell'80% delle entrate totali nel 2013, non possono essere definite risorse proprie in senso stretto, dal momento che si tratta di **trasferimenti**.

Il Gruppo di lavoro dovrebbe **formalizzare le sue proposte di riforma** nel **rapporto finale** che dovrebbe essere presentato nella **primi mesi del 2016**.

Si prevede, inoltre, che i **Parlamenti nazionali** siano invitati a una **conferenza interistituzionale** che si dovrebbe svolgere a **giugno 2016** per **valutare l'esito del lavoro del gruppo di lavoro**.

Conferenza  
interistitu-  
zionale con i  
PN

### **La relazione dei cinque Presidenti**

La **relazione "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa"**, presentata il 22 giugno 2015, è stata elaborata dal Presidente della Commissione europea, Jean-Claude **Juncker**, in stretta collaborazione con il Presidente del Consiglio europeo, Donald **Tusk**, il Presidente dell'Eurogruppo, Jeroen **Dijsselbloem**, il Presidente della Banca centrale europea, Mario **Draghi**, e il Presidente del Parlamento europeo, Martin **Schulz**.

Si distinguono **due fasi temporali**, e **quattro pilastri** (Unione economica; Unione finanziaria; Unione di bilancio; Unione politica).

#### **Prima fase: 1° luglio 2015 - 30 giugno 2017**

- creazione in ogni Paese membro dell'eurozona di un'**Autorità indipendente** incaricata di valutare i progressi conseguiti con le **riforme economiche**;
- effettiva attuazione della procedura per gli **squilibri macroeconomici**, soprattutto con riferimento al **meccanismo sanzionatorio** (anche per i Paesi, come la Germania, che hanno un *surplus* nelle partite correnti);

Rafforzamento  
dell'Unione  
economica

- maggiore concentrazione su **occupazione** e *performance* sociale;
- **maggiore coordinamento delle politiche economiche** nell'ambito del Semestre europeo;
- completamento dell'**Unione bancaria**, con l'istituzione di un meccanismo di finanziamento ponte per il **Fondo unico per la risoluzione delle crisi** e il sistema comune di garanzia dei depositi; Completamento dell'Unione finanziaria e fiscale
- possibilità di **ricapitalizzazione diretta** delle banche utilizzando il **Meccanismo europeo di stabilità** (*European stability mechanism, ESM*);
- avvio della costruzione dell'**Unione dei mercati dei capitali**, per diversificare le fonti di finanziamento dell'economia;
- istituzione di un **Comitato consultivo europeo** per le finanze pubbliche, **autorità indipendente** incaricata di valutare la **conformità dei bilanci nazionali con le raccomandazioni approvate a livello UE**;
- intensificazione della **cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali**; Rafforzamento della legittimità democratica
- potenziamento del **ruolo di indirizzo dell'Eurogruppo**, anche attraverso l'elezione di un Presidente permanente (attualmente ha un mandato di due anni e mezzo), scelto al di fuori dei Ministri delle finanze dell'eurozona;
- misure per una **rappresentanza unica della zona euro** negli organismi internazionali;
- **integrazione del diritto dell'UE del Fiscal Compact**, delle parti pertinenti del Patto Europlus e dell'Accordo intergovernativo che istituisce il Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie;
- **consultazione più sistematica, da parte dei Governi, dei Parlamenti nazionali** e delle parti sociali prima di sottoporre alle Istituzioni dell'UE i Piani nazionali di riforma e i Programmi di stabilità;

- **interazioni più sistematiche tra Commissari europei e Parlamenti nazionali**, sia sulle raccomandazioni specifiche per Paese sia sui bilanci nazionali.

### **Fase 2: luglio 2017 – 2025**

Unione economica

- rendere **più vincolante il processo di convergenza**, concordando una serie di standard a livello europeo che ogni Governo dovrà raggiungere in ambito di mercato del lavoro, competitività, contesto imprenditoriale, pubblica amministrazione e politica tributaria;

Unione fiscale

- istituzione di sistema di **stabilizzatori comuni per reagire agli shock**, cui potranno accedere i Paesi che avranno fatto le riforme;
- integrazione del **Trattato ESM** nella cornice giuridica dell'UE;

Legittimità e responsabilità democratica

- istituzione di una "**Tesoreria europea**": sebbene le decisioni di bilancio rimangano di competenza nazionale, si propone la creazione di un sistema che consenta di **prendere le decisioni collettivamente**, assicurando nel contempo il controllo democratico e la legittimità del processo.

Le misure attuative

Il 21 ottobre 2015 la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di proposte** per dare avvio alla **prima fase del processo di completamento** dell'Unione economica e monetaria.

Il pacchetto è accompagnato da una **comunicazione** nella quale la Commissione europea preannuncia che, per preparare la transizione dalla fase 1 alla fase 2, nella **primavera 2017** presenterà un **libro bianco**. Ai fini della predisposizione di tale libro bianco, **nel corso del 2016**, la Commissione ritiene necessario:

- rendere **operativi i comitati nazionali per la competitività** e il comitato europeo per le finanze pubbliche;
- realizzare un'**ampia consultazione sulla fase 2 del completamento dell'UEM**, che coinvolga cittadini, parti sociali, Parlamento europeo, parlamenti nazionali, Governi degli Stati membri e autorità regionali e locali;
- costituire un **gruppo di esperti** incaricato di esaminare le **precondizioni giuridiche, economiche e politiche** su cui si

baseranno le proposte a più lungo termine indicate nella "relazione dei cinque presidenti".

La **comunicazione**, inoltre, illustra sinteticamente il contenuto del citato pacchetto di misure, che comprende:

- un approccio riveduto al **Semestre europeo** che preveda, tra l'altro, il rafforzamento del dialogo democratico e un maggior coinvolgimento delle parti sociali;
- l'ulteriore miglioramento della *governance* economica, mediante la creazione di **comitati nazionali per la competitività**, incaricati di valutare i progressi di ciascuno Stato membro nell'attuazione delle riforme strutturali, e di un **comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche**, con il compito di coadiuvare la Commissione europea nel monitoraggio dell'attuazione del Patto di stabilità e crescita;
- una **rappresentanza unificata della zona euro** nelle istituzioni finanziarie internazionali, in particolare nel **Fondo monetario internazionale**;
- il completamento dell'**unione bancaria** attraverso la creazione di uno **schema europeo di garanzia sui depositi**. La relativa proposta legislativa dovrebbe essere presentata **entro la fine del 2015**.

Si segnala, inoltre, che il **Presidente della BCE**, Mario Draghi, nel corso dell'audizione presso la Commissione ECON del Parlamento europeo del 23 settembre scorso, ha sottolineato che **l'Unione monetaria richiede una guida politica**; che possa prendere le decisioni pertinenti fiscali, economiche e finanziarie per l'area dell'euro nel suo insieme, in modo rapido e trasparente e con piena legittimità democratica. A suo avviso, occorre passare dal coordinamento attuale ad una vera e propria **condivisione della sovranità** in materia economica e di bilancio.

### **Le posizioni di Germania e Francia**

Il **7 ottobre 2015** si è svolto al **Parlamento europeo** un **dibattito** sulle diverse crisi che sta affrontando l'Europa e che ha visto la partecipazione congiunta del **Presidente della Repubblica francese, Hollande e la Cancelliera tedesca, Merkel**.

Proposte di  
Germania e  
Francia

La Cancelliera **Merkel**, ha ricordato che il **numero ingente di rifugiati** che si dirigono verso l'Europa, rappresenta per l'UE una **prova di dimensione storica**, alla quale si deve rispondere non con la chiusura e l'isolamento, ma dando prova di **solidarietà ai profughi**, ma al tempo stesso **rafforzando le frontiere esterne** dell'UE.

In questo momento gli **Stati membri non devono cedere alla tentazione di rinchiudersi nell'ambito di politiche esclusivamente nazionali**, per contro, occorre proprio una **maggiore azione dell'Europa**. La Merkel ha, inoltre, ricordato la necessità di progredire verso un **maggiore coordinamento delle politiche economiche** a livello europeo.

Il Presidente **Hollande** ha sottolineato la necessità di **proseguire il processo di integrazione europea** mantenendo **nell'orizzonte europeo il progetto di una federazione di Stati**.

Hollande ha proposto un **consolidamento della zona euro** volto a promuovere un più stretto coordinamento delle politiche.

In vista del **Consiglio europeo del 25-26 giugno scorso**, nel corso del quale è stata esaminata la cd. relazione dei cinque presidenti (vedi infra), i **Governi francese e tedesco** hanno presentato un **contributo comune** nel quale, al fine di garantire l'efficienza delle procedure e la natura democratica delle decisioni, si propongono le seguenti misure:

- organizzare con **maggiore regolarità i vertici dei Capi di Stato e di Governo della zona euro**;
- **rafforzare la capacità di azione dell'Eurogruppo**, potenziando ruolo e funzioni del Presidente;
- **migliorare la rappresentanza dell'area euro** in seno alle **istituzioni finanziarie internazionali**;
- la possibilità di **delegare**, per le riunioni del vertice della zona euro, **altri ministri**, in relazione alle questioni trattate, come i ministri del lavoro e degli affari sociali, della ricerca e dell'economia;
- creare **strutture specifiche dedicate alla zona euro in seno al Parlamento europeo**.

*Quest'ultima proposta riprende un'idea, da più parti avanzata, per cui all'interno del Parlamento europeo si potrebbe creare un intergruppo costituito dagli europarlamentari dei Paesi membri dell'eurozona.*

Il **19 luglio 2015**, in occasione delle celebrazioni per i 90 anni di Jacques Delors, il Presidente francese François Hollande ha evocato la costituzione di un **governo della zona euro**, guidato da un **Ministro delle finanze** dell'area euro, con un proprio **bilancio** (*fiscal capacity*), nonché un'assemblea **parlamentare** per garantirne il controllo democratico.

L'auspicio è condiviso anche dal Ministro delle finanze tedesco, **Wolfgang Schäuble** che, in un'intervista al settimanale *Der Spiegel* pubblicata il 17 luglio esprime **apprezzamento per la proposta di Hollande di istituire un Ministro delle finanze dell'eurozona**, pur sottolineando che essa comporterebbe una modifica dei Trattati vigenti.

### **La posizione dell'Italia**

Il **Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella** – che **interverrà al Parlamento europeo nella sessione plenaria del prossimo 25 novembre** – in un discorso pronunciato il 12 ottobre, in occasione dell'incontro al Quirinale con i deputati italiani al Parlamento europeo, ha richiamato la **centralità del processo di integrazione europeo** per l'Italia e la necessità di una **Unione europea più coesa**, in particolare in riferimento ai teatri di crisi in **Siria, Iraq e Libia** ed alle **politiche dell'immigrazione**

Il Presidente  
della Repubblica  
Mattarella

Il Presidente Mattarella ha sottolineato che il **percorso verso istituzioni europee sempre più rappresentative e politicamente responsabili** è ancora lungo, ma la ricerca di **nuovi equilibri fra Stati membri, Unione, corpi sociali e cittadini europei** è una **necessità storica ineludibile**.

Il Presidente ha sottolineato che l'Europa deve **uscire da una logica emergenziale** che la rende debole e meno credibile, anche per porre le basi di una nuova fase di crescita e per sanare le ferite sociali prodotte dalla crisi economica. Le **politiche economiche non possono essere affidate esclusivamente ad ambiti intergovernativi**. Per un governo equilibrato dell'area euro, occorre attivare **un'istituzione di segno comunitario** e, insieme ad essa, dare a questo assetto di governo una **base parlamentare** su cui poggiare.

Nell'ambito del dibattito sul **futuro dell'Unione economica e monetaria**, a maggio 2015 il **Governo italiano** ha presentato un **contributo** nel quale sottolinea la necessità di una maggiore **integrazione politica** e di una **coesione sociale** rafforzata, perseguendo i seguenti **obiettivi**:

- **l'irreversibilità della moneta unica**;
- la **resilienza**: premesso che l'evoluzione della crisi economica del 2008 dimostra che gli Stati Uniti rispondono più rapidamente e meglio alle crisi, occorre affrontare i nodi dell'attuale configurazione istituzionale dell'UE;
- la **solidarietà**, che, unitamente alla responsabilità, deve essere un elemento costitutivo della futura UEM.

Per perseguire tali obiettivi il documento del Governo italiano indica le seguenti **linee di azione**:

- introdurre meccanismi per **attenuare i costi sociali delle riforme**, in particolare quelle adottate nell'ambito del mercato del lavoro, ad esempio un **sussidio comune di disoccupazione**;
- **completare l'Unione bancaria** con l'introduzione di un **sistema comune di garanzia dei depositi** e con l'attuazione del piano d'azione per un **Unione dei mercati dei capitali**;
- promuovere un **uso più efficace delle risorse del bilancio UE**; anche la **revisione del sistema di risorse proprie** dell'UE (vedi *infra*) dovrebbe costituire l'occasione per ragionare sulla possibilità di istituire un **bilancio comune dell'eurozona**, che preveda meccanismi di stabilizzazione sul modello del Meccanismo europeo di stabilità.

Il documento del Governo italiano, inoltre, indica come prioritario il **superamento dell'attuale percezione di deficit democratico** del processo decisionale a livello UE, attraverso un più ampio **coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali** nelle procedure del semestre europeo e nel controllo dei programmi di aggiustamento macroeconomico a cui sono sottoposti i Paesi che usufruiscono di assistenza finanziaria



da parte dell'ESM. Inoltre, si sottolinea l'opportunità di affrontare la questione di una **rappresentanza unitaria dell'UE** nelle **sedi finanziarie internazionali**.

Nella **risoluzione Rosato ed altri** (n. 6-00155) **approvata dalla Camera dei deputati il 10 settembre 2015**, in esito dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione per il 2015 e della Relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015, si **impegna il Governo**, in particolare, a:

La pronuncia  
della Camera

- **concorrere attivamente all'avanzamento delle prospettive dell'integrazione europea**, attraverso un confronto il più ampio possibile che coinvolga i cittadini, in primo luogo attraverso le istituzioni parlamentari;
- adoperarsi affinché il percorso di **rilancio del processo di integrazione** sia articolato in **tre ambiti**:
  - la definizione, a trattati vigenti, di **politiche comuni in grado di fornire risposte adeguate alle aspettative dei cittadini**, in modo da fronteggiare con azioni concrete le crescenti tendenze all'euroscetticismo;
  - **l'attuazione di un'autentica Unione economica e monetaria**, a partire dalla Relazione dei cinque Presidenti dello scorso giugno, assicurando che la creazione di nuovi meccanismi e figure istituzionali nella zona euro risponda primariamente all'obiettivo di condurre politiche economiche e di bilancio orientate alla crescita, all'occupazione e alla coesione economica e sociale;
  - la **progressiva realizzazione di Istituzioni e politiche di tipo federale**, con l'obiettivo ultimo di addivenire alla **creazione degli Stati Uniti d'Europa**.

Su iniziativa della **Presidente della Camera, Laura Boldrini**, il 14 settembre 2015, in occasione di una cerimonia svoltasi alla Camera dei deputati è stata firmata una **dichiarazione congiunta** intitolata "**Più integrazione europea: la strada da percorrere**" volta a dare **nuovo slancio all'integrazione politica europea**.

La  
Dichiarazione  
congiunta del  
14 settembre  
2015

La dichiarazione, oltre che dalla Presidente Boldrini, è stata firmata dal **Presidente del Bundestag** tedesco Norbert Lammert, dal Presidente dell'**Assemblée nationale** francese Claude Bartolone e dal Presidente della **Chambre des Députés**

**lussemburghese** Mars Di Bartolomeo. La Dichiarazione è aperta alla firma dei Presidenti di tutti i Parlamenti nazionali dell'UE e sarà trasmessa alle istituzioni dell'Unione europea.

In particolare nella dichiarazione si richiama la necessità di **rafforzare il progetto europeo** per meglio affrontare le **sfide** che l'Europa si trova ad affrontare sia al suo **interno** che al suo **esterno** e si ritiene necessario intraprendere un percorso verso una maggiore integrazione europea, con **l'obiettivo di una unione federale di Stati**.

La dichiarazione impegna anche ad un **rafforzamento dell'Unione economica e monetaria**, attraverso la creazione di un'autentica unione finanziaria e fiscale ed il rafforzamento delle istituzioni di controllo, e della **dimensione sociale**.

In tale ambito, il **trasferimento di maggiori poteri alle istituzioni dell'UE** dovrebbe essere **accompagnato** da un **ruolo più ampio dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE**.

La **14a Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato** ha approvato il **21 ottobre 2015** una **risoluzione** sul Dibattito sulla **revisione dei Trattati** europei in vista delle scadenze del 2017 nella quale impegna in Governo a:

- proseguire il lavoro avviato durante il semestre di Presidenza sul funzionamento delle Istituzioni, per dare **piena attuazione al Trattato di Lisbona** e per **riaprire il dibattito sulla revisione dei Trattati** in vista delle scadenze del 2017;
- promuovere in tutte le formazioni del Consiglio un **dibattito sui seguiti del Rapporto dei cinque Presidenti**;
- assicurare, in tutti i passaggi di questo dibattito, uno stretto coordinamento fra le Amministrazioni interessate ed una **puntuale informazione del Parlamento**;
- ricercare **convergenze**, anche a partire dai **sei Paesi fondatori**, per un **rilancio dell'integrazione europea**, eventualmente con l'avvio, nei prossimi anni, di un processo di revisione dei Trattati;
- adottare tutte le necessarie iniziative affinché il **sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma** venga adeguatamente **valorizzato**.

La  
risoluzione  
della 14a  
Commissione  
Politiche UE  
del Senato

## **Il referendum sulla permanenza del Regno Unito nella UE**

Da ultimo, si segnala che a condizionare il dibattito sul futuro dell'UE, è anche l'annuncio, da parte del Primo Ministro del Regno Unito, David Cameron, dello svolgimento di un **referendum sulla permanenza del Regno Unito nella UE**, a seguito di un **avvio di negoziati con gli Stati membri dell'UE per rivedere la posizione del Regno Unito nella UE**.

Il **10 novembre 2015** il Primo Ministro inglese, **David Cameron** ha inviato una **lettera al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk** (e, per conoscenza, al Presidente della Commissione europea, del Parlamento europeo e a tutti i Capi di Stato e di Governo dell'UE) nella quale sollecita alcune riforme per rispondere alle **preoccupazioni dell'opinione pubblica britannica sull'appartenenza all'UE**.

Le proposte possono essere così sintetizzate:

1. per quanto riguarda la **governance economica**, nel ricordare che il **Regno Unito gode già della clausola di *opting out* che la esonera dalla partecipazione all'euro<sup>1</sup>**, e dopo aver sottolineato che il suo Paese non intende rivendicare **diritti di veto** sulle scelte che potranno riguardare l'eurozona, Cameron chiede tuttavia che siano **garantiti su un piano legale e in termini vincolanti i seguenti principi**:
  - **l'Unione europea ha più di una valuta**: *in sostanza, le altre monete in uso nell'UE verrebbero equiparate all'euro mentre attualmente l'articolo 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea individua l'euro come moneta unica;*
  - non devono esserci discriminazioni o penalizzazioni per le attività economiche basate sulla valuta utilizzata;
  - **deve essere preservata l'integrità del mercato unico;**

---

<sup>1</sup> Attualmente sono 9 su 28 gli Stati membri dell'UE che non fanno parte dell'area dell'euro: Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Danimarca, Ungheria, Polonia, Romania, Svezia e Regno Unito. La Danimarca e il Regno Unito hanno negoziato una deroga permanente (clausola di *opting-out*) e non saranno quindi soggetti alla valutazione di convergenza ai fini dell'adesione alla moneta unica fino a quando non lo chiederanno.

- l'adesione alle modifiche che nell'ambito dell'Eurozona dovessero essere introdotte, come ad esempio la creazione dell'**unione bancaria**, dovrà avere carattere **volontario** per i Paesi non-euro;
  - i **contribuenti nei Paesi non-euro** non dovrebbero **mai essere chiamati a farsi carico di interventi finanziari a sostegno della moneta unica** (*già attualmente la Gran Bretagna non partecipa all'ESM, il cd fondo salva Stati a carico del quale sono stati finanziati gli interventi a sostegno della Grecia*);
  - occorre **preservare le competenze delle banche centrali** dei Paesi non euro per quanto riguarda la stabilità dei mercati finanziari;
  - in questo ambito **non si potranno in ogni caso adottare decisioni che investano gli Stati membri senza il loro consenso**;
2. per quanto concerne **la crescita e la competitività**, il **Regno Unito, pur apprezzando** alcune iniziative recentemente assunte dall'UE (creazione di un **mercato unico digitale** e l'**Unione dei mercati dei capitali**, la stipula di accordi per il **rafforzamento degli scambi commerciali** con gli Stati Uniti, la Cina, il Giappone e l'ASEAN, ritiene ancora **eccessivo l'onere regolamentare**, e necessario un maggiore impegno per promuovere la libera circolazione di capitali, beni e servizi;
3. in tema di **sovranità**, il Governo inglese chiede di **sottrarre** definitivamente la **Gran Bretagna** alla clausola prevista dall'art. 1 del Trattato sull'Unione europea, che fa esplicito riferimento alla prospettiva di un'**Unione sempre più stretta**". Inoltre, rivendica un **ruolo maggiore dei parlamenti nazionali**, che agendo in gruppo (con una soglia minima da definire nel corso dei negoziati), dovrebbero avere la possibilità di **bloccare proposte legislative europee** non condivise. Viene poi sollecitata un'**effettiva applicazione del principio di sussidiarietà** ("L'Europa dove necessario, gli Stati nazionali dove possibile").
- In base alla disciplina vigente, un terzo dei parlamenti nazionali può chiedere il **riesame di un progetto di testo legislativo***

qualora ritenga che il **principio di sussidiarietà non sia rispettato**. L'iniziativa non blocca il progetto; la Commissione europea, infatti, è tenuta soltanto a valutare se ritirare, modificare o mantenere il progetto stesso, motivando la sua scelta. Se la Commissione decide di mantenerlo, quando il progetto è contestato a maggioranza semplice dei parlamenti nazionali, il Consiglio e il Parlamento europeo decidono in ultima istanza. Fino ad oggi, la procedura di riesame è stata tuttavia attivata due volte, e **in un solo caso la Commissione ha ritenuto opportuno ritirare la proposta** (relativa all'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi).

Da ultimo, il Governo britannico chiede di garantire il **rispetto della sovranità nazionale** in tutte le questioni afferenti al settore della **giustizia e degli affari interni** (per le quali già gode di un regime di opting-out, così come relativamente agli accordi di Schengen, alla Carta dei diritti fondamentali e alla cooperazione giudiziaria e di polizia). Inoltre, propone che **la sicurezza nazionale rimanga competenza esclusiva degli Stati membri**;

4. in tema di **immigrazione**, il Governo inglese sottolinea che, a differenza di alcuni altri Stati membri, l'andamento demografico della **Gran Bretagna è in espansione** al punto che secondo le previsioni, il Regno Unito potrebbe diventare il Paese più popoloso nell'Unione europea entro il 2050. Allo stesso tempo, il **saldo migratorio ha un surplus di 300.000 unità** all'anno. Il Governo britannico ritiene dunque opportuno esercitare un maggiore controllo sull'immigrazione proveniente non solo dai Paesi terzi, ma anche dagli altri Paesi dell'Unione europea. A tal fine, si chiede che **ai Paesi di nuova adesione non venga applicato il principio di libera circolazione delle persone** fino a quando le loro economie non registrino una effettiva convergenza con gli attuali Stati membri. Viene inoltre richiesto di **reprimere gli abusi e le frodi** connesse alla libertà di circolazione, impedendo l'ingresso ai truffatori e alle persone che organizzano matrimoni fittizi. Al fine di ridurre il numero di **immigrati**, il Regno Unito richiede infine una **sospensione di quattro anni** prima del pieno **accesso ai benefici e sussidi dello stato sociale** per i **cittadini non inglesi**.

Le proposte, che saranno esaminate e discusse in occasione della **prossima riunione del Consiglio europeo** (17-18 dicembre), ad avviso del Governo britannico potrebbero rispondere alle preoccupazioni del Regno Unito e definire un quadro **duraturo dell'adesione della Gran Bretagna all'Unione europea**.

In caso di esito positivo del negoziato con i *partners*, il Governo inglese si impegna a **sostenere le ragioni del “sì”** nella campagna che precederà il **referendum sull'adesione del Regno Unito all'Unione europea**, che dovrebbe tenersi tra **giugno e dicembre del 2016**.

## **IL DOCUMENTO DI LAVORO DEL PE “MIGLIORARE IL FUNZIONAMENTO DELLA COSTRUZIONE DELL’UE SULLA BASE DEL POTENZIALE DEL TRATTATO DI LISBONA”**

Gli Onn. Mercedes Bresso (S&D, IT) e Elmar Brok (PPE-DE), relatori sulla **relazione di iniziativa** della **Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo** sul tema “Migliorare il funzionamento della costruzione dell’UE sulla base del potenziale del Trattato di Lisbona” hanno predisposto il 30 ottobre 2015 un **documento di lavoro** nel quale si avanzano un serie di proposte volte a migliorare il funzionamento dell’UE sfruttando pienamente le **possibilità offerte dal Trattato di Lisbona, senza quindi ricorrere ad una revisione dei Trattati.**

In particolare, tra le proposte e le indicazioni, si segnalano le seguenti:

### *Parlamento europeo & Parlamenti nazionali*

- il **Parlamento europeo** dovrebbe utilizzare i suoi poteri di controllo sulla Commissione europea per garantire la corretta **applicazione del diritto dell’UE negli Stati membri**;  
Si ricorda che ai sensi dell’articolo 17 del TUE **spetta alla Commissione europea di vigilare sull’applicazione del diritto dell’Unione europea.** Il Parlamento europeo non ha poteri diretti per controllare l’applicazione del diritto europeo da parte degli Stati membri.
- limitare gli **accordi in prima lettura** con il Consiglio dell’UE a casi eccezionali di motivata urgenza;  
La percentuale delle procedure legislative dell’UE in codecisione concluse in prima lettura è passata dal 29% nella legislatura 1999-2004, al 72% nella legislatura 2004-2009, **all’85% nella legislatura 2009-2014.**
- migliorare la **procedura per l’elezione del PE**, prevedendo **l’introduzione obbligatoria** nelle disposizioni elettorali nazionali per l’elezione di rappresentanti al PE di una **soglia minima di sbarramento**; dovrebbero, inoltre, essere stabilite delle **regole** chiare e democratiche per la **selezione** da parte dei partiti politici europei dei **candidati alla carica di**

Parlamento europeo

**Presidente della Commissione europea e dei candidati alla carica di membro del PE;**

Il **Parlamento europeo** ha **approvato l'11 novembre 2015** una **risoluzione** sulla **ristrutturazione della legge elettorale europea** con la quale propone modifiche all'Atto elettorale del 1976 che disciplina i principi dell'elezione dei rappresentanti al PE in tempo utile prima delle elezioni europee del 2019. Il PE, in particolare, propone una **circoscrizione elettorale comune i cui capilista siano i candidati di ciascun partito politico europeo alla carica di Presidente della Commissione** e che tali candidati siano designati dai relativi partiti politici europei almeno 12 settimane prima delle elezioni europee. Si prevede anche l'inserimento di **soglie obbligatorie di sbarramento** per l'assegnazione dei seggi al Parlamento europeo, che potrebbero variare tra il 3% e il 5%, da applicare nei Paesi con un singolo collegio elettorale o nelle circoscrizioni elettorali che hanno più di 26 seggi (la normativa italiana prevede già una soglia di sbarramento al 4%). Propone di armonizzare a **16 anni l'età minima degli elettori** e di istituire una **giornata elettorale comune europea**. Si prevede, altresì di fissare a livello europeo **l'incompatibilità tra la carica di membro del PE e membro di un parlamento regionale o di una assemblea dotata di poteri legislativi**. Si chiede che i **sistemi di voto elettronico, online e postale** siano resi disponibili in tutta l'Unione europea. Si ricorda che l'articolo 223, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'UE prevede che il PE possa avviare la procedura di riforma del sistema elettorale europeo e di formulare proposte in tal senso. Queste proposte dovranno poi essere adottate dal Consiglio all'unanimità e ratificate da tutti gli Stati membri.

Parlamenti nazionali

- i **Parlamenti nazionali** dovrebbero svolgere le loro funzioni in materia di UE sulla base delle rispettive Costituzioni nazionali, e in particolare attraverso il **controllo dell'azione dei rispettivi governi nelle sedi europee**. Conseguentemente **non dovrebbero essere creati organi decisionali di natura interparlamentare**. PE e Parlamenti nazionali dovrebbero continuare a cooperare nelle sedi di cooperazione interparlamentare già esistenti (COSAC, Conferenza PESC/PSDC e Conferenza sulla *Governance*



economica) sulla base della regola del consenso e secondo le competenze formalmente attribuite a tali sedi. Le **commissioni parlamentari del PE** dovrebbero **cooperare meglio** con le **omologhe commissioni parlamentari dei PN**;

#### Consiglio europeo

- il **Consiglio europeo** dovrebbe **astenersi** dall'ampliare la sua attività adottando **decisioni di natura legislativa**;

Consiglio europeo

*A tale fine occorre segnalare che il Consiglio europeo, in relazione alla situazione di emergenza creata dalla crisi economico e finanziarie, che si è sviluppata a partire dal 2008/2009, ha in più occasioni promosso la presentazione di iniziative legislative da parte della Commissione europea e/o la loro adozione da parte della Consiglio UE e del Parlamento europeo. Ciò ha condotto ad una tendenza ad una maggiore "propulsione" della dinamica intergovernativa a scapito di quella "comunitaria".*

- unificare la **carica di Presidente del Consiglio europeo con quella del Presidente della Commissione europea**, attraverso un accordo interistituzionale che impegni il Consiglio europeo a nominare suo Presidente il Presidente della Commissione europea eletto dal Parlamento europeo, su proposta del Consiglio europeo e sulla base dei risultati delle elezioni europee;
- **utilizzare la clausola passarella** prevista all'articolo 48, paragrafo 7 del TUE.

#### Consiglio dell'Unione europea

- **ridurre ad una** le attuali **configurazioni del Consiglio dell'UE**, configurando un sistema legislativo bicamerale composto dal Consiglio EU e Parlamento europeo, con la Commissione che agisce in qualità di esecutivo. Le attuali formazioni del Consiglio UE dovrebbero agire in qualità di organi preparatori del Consiglio stesso;
- migliorare la **trasparenza nel processo decisionale del Consiglio**, consentendo la **partecipazione di rappresentanti del PE in qualità di osservatori alle riunioni del Consiglio** e dei suoi organi nei quali si discutono dossier legislativi;
- passare ad un **regime integrale di votazione a maggioranza qualificata in senso al Consiglio**;

Consiglio dell'UE

- **condizionare il consenso del PE a nuove proposte di cooperazione rafforzata all'impegno da parte degli Stati membri** ad essa partecipanti a **attivare la clausola passarella prevista dall'articolo 333 del TFUE**, volta a consentire il passaggio dalla votazione all'unanimità alla votazione a maggioranza qualificata e da una procedura legislativa speciale ad una ordinaria.

Commissione europea

Commissione europea

- **rafforzare il ruolo del PE nella procedura dell'elezione del Presidente della Commissione europea**, attraverso le formali consultazioni tra i partiti politici europei e il Presidente della Consiglio europeo (già previste dalla dichiarazione n.11 allegato al Trattato di Lisbona) e assicurando che il Consiglio europeo si impegni a considerare pienamente i risultati delle elezioni europee nel decidere sul candidato alla Presidenza della Commissione europea da sottoporre a procedura di nomina da parte del PE;

Approfondire l'unione economica e monetaria

Unione economica e monetaria

- a lungo termine, istituire, attraverso un **accordo interistituzionale** tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, un **Ministro europeo delle finanze**, combinando i ruoli esistenti del Presidente permanente dell'Eurogruppo e del Vice-Presidente della Commissione incaricato per gli Affari economici e finanziari;  
*Al riguardo, si segnala che il **rapporto dei cinque presidenti** evoca la possibilità di istituire una **"Tesoreria europeo"**, senza tuttavia prefigurare l'istituzione di un Ministro europeo delle finanze e ribadendo che gli **Stati membri della zona euro continuerebbero a decidere autonomamente** su fiscalità e assegnazione della spesa pubblica in funzione delle preferenze e scelte politiche nazionali.*
- garantire la **rappresentanza unica della UE/eurozona** nell'ambito del Fondo monetario internazionale (FMI), della Banca mondiale e delle altre **istituzioni finanziarie internazionali** attraverso il Vice-Presidente della Commissione europea/**Ministro europeo delle finanze** e il Presidente della Banca centrale europea (BCE);

- creare una **struttura amministrativa del bilancio e del tesoro dell'UE** simile al *Budget Office* del Congresso americano per supportare la funzione del Ministro europeo delle Finanze;
- adottare, seguendo la procedura legislativa ordinaria, un **Codice di convergenza** valido per tutti i 28 Paesi membri dell'UE, recante linee guida vincolanti per il **coordinamento delle politiche economiche**, con obiettivi specifici da perseguire nell'ambito del mercato del lavoro, della fiscalità, del contesto imprenditoriale e dell'amministrazione pubblica. Il rispetto di tali linee guida e obiettivi garantirebbe agli Stati membri la possibilità di utilizzare le **risorse** di un apposito **“meccanismo di assorbimento” delle crisi**;
- le **raccomandazioni specifiche per Paese**, adottate nell'ambito del Semestre europeo, dovrebbero essere **limitate e focalizzate sugli obiettivi** indicati dal citato **Codice di convergenza**, dall'Analisi annuale della crescita e dai Piani nazionali di riforma presentati dai singoli Stati;
- introdurre forme di **incentivo** per supportare gli Stati membri nell'attuazione delle **riforme strutturali** concordate nell'ambito del Semestre europeo; Dovrebbe essere istituito un **sistema di autorità nazionali per la competitività**, incaricate di monitorare l'attuazione delle riforme strutturali negli Stati membri e coordinate dalla Commissione europea;
- rafforzare il **ruolo del Parlamento europeo** nella *governance* economica estendendo la **procedura legislativa ordinaria** a **tutti i settori economici e fiscali**, compresa l'armonizzazione della tassazione e di taluni diritti sociali (protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; rappresentanza e la difesa collettiva dei lavoratori e dei datori di lavoro; condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione), che sono attualmente soggetti alla regola dell'unanimità;
- **formalizzare il ruolo del PE** nell'ambito del **Semestre europeo**, compresa l'adozione dell'Analisi annuale della

crescita, attraverso un apposito **accordo interistituzionale**;

- il **Parlamento europeo** dovrebbe poter esercitare una **funzione più incisiva** nei **negoziati tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE**, prevedendo la possibilità di **audire i Governi degli Stati membri** in materia di raccomandazioni specifiche, programmi nazionali per uscire dalle procedure per disavanzo eccessivo e squilibri macroeconomici eccessivi;
- **integrare il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance** nell'Unione economica e monetaria (cd. **Fiscal Compact**) **nella cornice giuridica dell'UE**;  
*Al riguardo, si segnala che l'art. 16 del medesimo Tratto prevede che al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore (1° gennaio 2013), sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, siano adottate le misure necessarie per incorporare il contenuto del trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.*
- **integrare il Meccanismo europeo di stabilità** (*European stability mechanism*, ESM, cd. "fondo salva-Stati") **nel quadro giuridico dell'Unione** e trasformarlo in un **Fondo monetario europeo**;  
*Al contrario del Fiscal Compact, il Trattato istitutivo dell'ESM non contiene alcuna norma che preveda l'integrazione del Trattato medesimo nella cornice giuridica dell'UE.*
- modificare gli artt. 48 del Trattato sull'UE (TUE) e 312 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) in modo che il **Quadro finanziario pluriennale dell'Unione** (QFP) venga **approvato** non più all'unanimità, bensì **a maggioranza qualificata**;
- stabilire che, in linea con la durata della legislatura europea, il **QFP** dovrebbe coprire un arco di **cinque anni** e non di sette;
- sul versante delle entrate, il sistema delle **risorse proprie dell'UE** dovrebbe passare da un sistema basato sui contributi degli stati membri calcolati sul reddito nazionale lordo (RNL) ad un sistema basato su risorse

proprie **effettive**, attraverso una revisione della quota UE dell'**imposta sul valore aggiunto**, e l'introduzione di una **tassa sulle transazioni finanziarie** (TTF) e sulle **attività che emettono gas serra**;

- in vista della costituzione di un **Fondo di rimborso del debito pubblico**, si dovrebbe tener conto delle indicazioni contenute nel rapporto finale del **gruppo di esperti** sul Fondo per il rimborso del debito e gli *eurobills* istituito dalla Commissione europea nel luglio;

*Al riguardo, si ricorda che Fondo di rimborso ed eurobills costituiscono due forme di **mutualizzazione (parziale) del debito sovrano**. In particolare, in base al citato rapporto, la proposta di un **Fondo di rimborso**, peraltro originariamente avanzata da un organismo del governo tedesco (il Consiglio tedesco di esperti economici), mira a ridurre l'attuale eccesso di debito pubblico **mutualizzando contemporaneamente (per circa 25 anni) il debito che supera il 60% del PIL** degli Stati membri. Ciascuno Stato membro sarebbe tenuto a rimborsare il debito costituito nell'arco di 25 anni. Per **eurobill** s'intende, invece, un **titolo pubblico** a reddito fisso e con **scadenza** predeterminata **breve** emesso congiuntamente dagli Stati membri della zona euro. Gli Stati membri continuerebbero a emettere titoli a scadenza più lunga, rinunciando ad emettere singolarmente titoli a breve.*

- il **coordinamento** e la **sorveglianza della disciplina di bilancio** degli Stati membri la cui moneta è l'euro dovrebbero diventare **vincolanti** e **soggetti al controllo della Corte di giustizia**.

#### Azione esterna

- rafforzare il **controllo parlamentare sull'azione esterna dell'UE**;
- **integrare i rappresentanti speciali dell'UE** nella struttura amministrativa del **Servizio per l'azione esterna** (SEAE);
- **sfruttare maggiormente le disposizioni** del TUE che prevedono la possibilità che il **Consiglio** possa, in materia di politica estera e di sicurezza comune, **deliberare a maggioranza qualificata** per determinate decisioni (art. 31, paragrafo 2) e la **clausola passerella** (art. 31, paragrafo 3)

Azione  
esterna

con la quale il Consiglio europeo può decidere all'unanimità di estendere i casi in cui il Consiglio può adottare decisioni a maggioranza qualificata.

Si ricorda che l'articolo 31, paragrafo 1 del TUE stabilisce che in materia di politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio europeo e il Consiglio adottano di norma decisioni all'unanimità, salvo i casi espressamente previsti all'articolo 31, paragrafo 2 del TUE. Le disposizioni di cui all'articolo 31, paragrafo 2 e la clausola passarella prevista all'articolo 31, paragrafo 3, non sono in ogni caso applicabili alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, che rimangono quindi soggette all'unanimità;

- **utilizzare lo strumento delle cooperazioni rafforzate**, disciplinato all'articolo 20, paragrafo 2 del TUE per far avanzare la politica estera e di sicurezza comune;
- aumentare la **flessibilità delle regole finanziarie** per gli strumenti relativi all'azione esterna e all'aiuto umanitario.

#### Difesa

Difesa  
europea

- utilizzare le disposizioni previste all'art. 46 del TUE relative alla **cooperazione strutturata permanente** nel settore della difesa;
- predisporre un **libro bianco sulla politica di sicurezza e difesa**, sulla base delle indicazioni della strategia di sicurezza dell'UE in corso di definizione;
- definire una **politica europea comune in materia di capacità e armamenti**, che comprenda forme di programmazione comune, sviluppo e approvvigionamento di capacità militari;
- utilizzare la **flessibilità** offerta dall'art. 44 del TUE che prevede che il Consiglio possa **affidare la realizzazione di una missione ad un gruppo di Stati**;
- creare un **quartier generale europeo per le operazioni militari**;
- ricondurre alla **cornice dell'UE le attuali diverse forme di cooperazioni tra le forze militari degli Stati membri dell'UE** e aumentare **l'impiego dei gruppi tattici europei (EU Battlegroups)**;

### Giustizia e Affari interni

Giustizia e  
Affari interni

- in mancanza della definizione di una **politica europea in materia di asilo**, valutare la possibilità di ricorrere a **forme di cooperazione rafforzata**;
- **rafforzare l'agenzia Frontex**, trasformandola in un sistema europeo di guardie di frontiera;
- definire una **chiara distinzione tra paesi terzi non sicuri e paesi terzi sicuri**, ai fini della gestione delle domande di asilo ed incoraggiare accordi con paesi terzi sicuri la fine di ridurre i flussi migratori;
- **rafforzare** le risorse finanziarie e umane dell'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**;
- ricorrere alla **clausola passarella** prevista all'articolo 48, paragrafo 7 del TUE affinché tutte le **decisioni in materia di giustizia e affari interni sia adottate secondo la procedura legislativa ordinaria**;
- rilanciare i negoziati per **l'adesione della UE alla Convenzione europea per i diritti umani e le libertà fondamentali**.





## IL RAFFORZAMENTO DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SULLA GOVERNANCE DELL'UNIONE EUROPEA

La Seconda sessione di lavoro sarà dedicata alle possibili modalità per **rafforzare il controllo parlamentare sulla governance dell'Unione europea.**

In attesa della presentazione ufficiale del Rapporto di Guy Verhofstadt sulle possibili evoluzioni e modifiche del sistema istituzionale dell'Unione, è possibile segnalare come, tra i temi all'esame del Parlamento europeo e in particolare della Commissione AFCO, particolare rilievo assumono:

- la ricerca di una progressiva e maggiore **omogeneità** dello *scrutiny* che ciascun parlamento nazionale esercita in rapporto al rispettivo Governo;
- la riflessione sulla possibilità - onde garantire una maggiore trasparenza delle attività del Consiglio, di **modificare la composizione delle delegazioni nazionali, aprendole alla partecipazione di parlamentari** nelle vesti di osservatori.

### **Lo *scrutiny* parlamentare negli Stati membri: quadro comparativo**

Allo stato attuale, le procedure di *scrutiny* parlamentare nei 28 Stati membri dell'Unione sono caratterizzate da una notevole diversificazione, riconducibile tuttavia, come evidenziato dai diversi rapporti semestrali della COSAC che hanno dedicato proprie specifiche sessioni all'argomento, a due principali categorie:

Tipologie  
dello *scrutiny*  
parlamentare

- a) **un sistema *document-based***, vale a dire, incentrato sull'esame dei documenti emanati dalle istituzioni dell'Unione;
- b) **un sistema *procedurale*** (detto anche *mandating system*), nel quale, con evidenti effetti sulla tempistica dell'esame, è dato maggior risalto al conferimento di un mandato diretto al Governo in vista dell'esame di una proposta legislativa in sede di Consiglio.

Si tratta, evidentemente, di una differenziazione pratica e operativa, cui non sempre corrispondono cesure profonde negli ordinamenti nazionali, ed è altrettanto evidente che quasi tutti i sistemi nazionali di *scrutiny* parlamentare, anziché rientrare in una delle due categorie sopra elencate, rappresentano un ibrido tra l'approccio documentale e quello procedurale.

In linea generale:

Sistema  
*document*  
*based*

- l'approccio **document-based** si concentra sull'esame delle proposte legislative e di altri documenti che emanano dalle istituzioni dell'Unione, e in linea di massima tende a non focalizzarsi sulle singole riunioni dei relativi Consigli di settore, né traduce le proprie osservazioni in un mandato, formale o informale, nei confronti del rispettivo Ministro. **La caratteristica principale dell'approccio consiste nell'esame dei documenti dell'Unione nello stadio iniziale del processo decisionale.** Tale esame può essere affidato, a seconda dei casi, alla Commissione specializzata in affari dell'Unione europea o alla Commissione competente per materia. In molti Stati membri, compito precipuo delle commissioni investite dell'esame dei documenti dell'Unione è quello di presentare un rapporto alla propria Camera, con una valutazione del rilievo politico e giuridico di ogni proposta legislativa e l'individuazione dei documenti che richiedono un supplemento di esame.

Spesso i sistemi *document-based* sono integrati dall'istituto della **riserva d'esame**, in base alla quale i Governi nazionali non possono approvare una proposta legislativa se l'esame dei rispettivi parlamenti non è stato completato;

Sistema  
procedurale

- l'approccio procedurale, o *mandating system*, prevede, seppur con significative differenze per quanto attiene alla **portata**, alla **tempistica** e alla **sistematicità**, che le commissioni specializzate in affari europei, agendo a nome e per conto delle rispettive Camere, **possano adottare posizioni negoziali che vincolano politicamente i rispettivi Governi.**

Nel caso dell'approccio procedurale, la tempistica con cui i parlamenti si pronunciano è strettamente legata all'esame delle proposte legislative in sede di Consiglio, e interviene pertanto, nella maggior parte dei casi, a procedura

decisionale ben avviata. I Governi sono in linea di massima tenuti a presentare una posizione negoziale - in forma scritta o orale - su tutte le proposte legislative che il Consiglio intende adottare. Spetta poi alle commissioni interessate selezionare i documenti rilevanti, sui quali pronunciarsi.

Fermo restando che quasi tutti i parlamenti nazionali presentano sistemi misti, nei quali si realizza una coesistenza tra elementi dell'approccio documentale e di quello procedurale, sono **riconducibili essenzialmente al *document-based system*** - secondo la griglia valutativa proposta dalla COSAC - **Regno Unito, Irlanda, Francia, Repubblica ceca, Malta, il Senato olandese e il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati.**

Rientrano invece essenzialmente all'interno del ***mandating system*** i parlamenti di **Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Polonia (Sejm), Slovacchia, Slovenia e Svezia.**

I rimanenti parlamenti presentano un livello di ibridismo tra i due sistemi tale da non consentire una classificazione sotto nessuna delle due categorie.

### **Il sistema italiano di *scrutiny***

La partecipazione del Parlamento italiano alla formazione delle politiche dell'Unione, con particolare riferimento allo *scrutiny* nei confronti del Governo, è stata oggetto di una riforma incisiva con l'approvazione della **legge n. 234 del 2012**, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

La legge n. 234 del 2012

La legge n. 234 del 2012 prevede in primo luogo pregnanti **obblighi d'informazione** da parte del Governo, che è tenuto a trasmettere alle Camere, contestualmente alla loro ricezione, i progetti di atti normativi e di indirizzo delle Istituzioni europee nonché i documenti di consultazione, accompagnati, nei casi di particolare rilievo, da una nota informativa che includa una prima valutazione del progetto ed eventuali profili di urgenza che ne rendano prioritaria la trattazione. Nel termine di venti giorni dalla trasmissione dei progetti, il Governo è altresì tenuto a predisporre e trasmettere alle Camere una **relazione tecnica** nella quale si dia conto in particolare del rispetto dei principi dell'UE in materia di

Obblighi di informazione

competenze (base giuridica, sussidiarietà, proporzionalità), delle prospettive negoziali e dell'impatto sull'ordinamento interno.

Il Governo è altresì chiamato a trasmettere, seppur nel rispetto degli ovvi principi di riservatezza, **le relazioni e le note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea**, relative a riunioni, anche informali, del Consiglio e dei suoi organi preparatori, nonché ai triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

È previsto infine che il Governo informi le Camere:

- sulla **posizione che intende assumere** in occasione delle riunioni del **Consiglio europeo** e, su richiesta degli organi parlamentari competenti, delle riunioni del Consiglio dei ministri UE;
- sui **risultati delle riunioni del Consiglio europeo** e dei **Consigli di settore**, entro quindici giorni dal loro svolgimento;
- su iniziative e questioni relative alla **politica estera e di difesa comune** presentate al Consiglio, dando specifico rilievo a quelle in materia di difesa.

Accanto a tali obblighi "puntuali", l'attività informativa del Governo, tanto consuntiva quanto preventiva, si esplica attraverso la presentazione di **due relazioni**:

- **entro il 31 dicembre** di ogni anno, una **relazione (preventiva)** sugli orientamenti e le priorità per l'anno successivo, con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e alle singole politiche, che viene esaminato congiuntamente al Programma legislativo e di lavoro della Commissione;
- entro il **28 febbraio** di ogni anno, una **relazione (consuntiva)** sulle attività svolte nell'anno precedente e connesse al processo di integrazione e alle politiche europee, che viene esaminata congiuntamente al disegno di legge di delegazione europea.

La legge n. 234 del 2012 prevede l'istituto - diffuso, come sottolineato nel paragrafo precedente, presso molti parlamenti che seguono un sistema di tipo sostanzialmente documentale - della **riserva di esame parlamentare**, attivabile su iniziativa di una

Relazioni del  
Governo al  
Parlamento

Riserva  
di esame  
parlamentare

delle Camere o del Governo, su ogni progetto di atto legislativo. In entrambi i casi, il Governo è tenuto ad apporre in sede di Consiglio la riserva di esame e può procedere in sede negoziale soltanto a conclusione dell'esame parlamentare o trascorsi inutilmente trenta giorni.

Per quanto concerne l'**effettiva attuazione** della **legge n. 234 del 2012**, si può osservare quanto segue:

Attuazione  
della legge n.  
234 del 2012

- il **Governo trasmette con regolarità**, e in modo pressoché contestuale alla ricezione, le **proposte legislative e i documenti di consultazione**, nonché i vari documenti intermedi connessi all'esame degli stessi in sede di Consiglio (*position papers*, documenti della Presidenza sullo stato di avanzamento del negoziato, testi di compromesso). La trasmissione avviene - sulla base di un **apposito Accordo interistituzionale** - per via elettronica e con cadenza bisettimanale, e i documenti sono suddivisi per procedura, classificati e resi disponibili ai parlamentari e al pubblico attraverso la **Banca dati "Progetti dell'Unione europea"**, curata dagli uffici preposti di Senato e Camera;
- è andato **intensificandosi** quantitativamente - e perfezionandosi sul piano qualitativo e della tempistica - il **flusso delle relazioni tecniche** sui progetti di atti legislativi;
- le **Relazioni preventiva e consuntiva** della partecipazione dell'Italia alle politiche dell'Unione europea sono state **modificate significativamente** nell'architettura, dando anche conto del modo in cui il Governo ha dato seguito agli orientamenti espressi dalle Camere su progetti legislativi e documenti di consultazione;
- è stato **avviato il sistema di trasmissione di relazioni e note informative da parte della Rappresentanza permanente presso l'Unione europea**, che rendono conto, tra l'altro, della preparazione e dello svolgimento dei Consigli europei; degli esiti dei Consigli di settore; delle riunioni del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) e di taluni Gruppi consiliari. Nel rispetto degli obblighi di riservatezza, tali relazioni e note sono messe a disposizione dei parlamentari;

- si è **consolidata** la prassi in base alla quale il **Presidente del Consiglio dei Ministri** (o un Ministro all'uopo delegato) **illustra alle Camere la posizione** che intende assumere in occasione delle riunioni del **Consiglio europeo**, e riferisce sull'esito dei Consigli europei stessi.

Rimangono invece **sostanzialmente inattuati** altri due pilastri della legge n. 234 del 2012, e segnatamente:

- la **possibilità, per le Commissioni competenti**, e con riferimento all'ordine del giorno di un Consiglio di settore, di chiedere lo **svolgimento di un dibattito nel quale il Ministro competente** illustri le posizioni negoziali che intende sostenere nelle sedi europee;
- l'attivazione della **riserva di esame parlamentare**, che si è finora **verificata in un unico caso** (peraltro, precedente cronologicamente all'entrata in vigore della nuova legge) e su espressa richiesta del Governo.

La mancata attivazione di questi strumenti conferma come il **Parlamento italiano conservi un approccio essenzialmente document-based più che mandating.**

Lo stesso **esame dei progetti legislativi** avviene quasi sempre nelle **fasi iniziali del processo decisionale** - fenomeno accentuatosi ulteriormente con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'avvio delle procedure connesse al controllo di sussidiarietà (cd. "otto settimane") - ed è sovente totalmente **svincolato dall'iter delle stesse in sede di Consiglio.**

**L'azione di indirizzo nei confronti del Governo** - che è destinatario di tutte le risoluzioni approvate da Camera e Senato, incluse quelle rese nell'ambito del controllo di sussidiarietà o del dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea - è pertanto **più indiretta e soft, e non si traduce in un vero e proprio mandato negoziale.**

## **Il pacchetto sulla *Better Regulation* e i suoi effetti potenziali sul processo di *scrutiny* parlamentare**

In conclusione, può essere utile un breve cenno sul pacchetto di **proposte** presentato il **19 maggio 2015 dalla Commissione europea**, e noto come "**Legiferare meglio, legiferare meno**".

Composto da ben dieci documenti, tra i quali una comunicazione che illustra le linee guida della riforma del processo legislativo nell'Unione europea e una proposta di accordo interistituzionale sulla migliore regolamentazione, il pacchetto *Better regulation* è inevitabilmente destinato a **interagire con qualunque riflessione sulle modalità con le quali rafforzare il controllo parlamentare sul processo legislativo** e in particolare, attraverso i Governi, sulle attività del Consiglio.

Le proposte della Commissione mirano infatti, tra l'altro:

- a un **approccio inclusivo** fondato sull'ascolto sistematico dei cittadini e dei portatori di interesse, con **procedura di consultazione aperte e inclusive** tanto nella fase di preparazione della proposta, quanto dopo la sua pubblicazione e dopo l'entrata in vigore (principio della valutazione permanente);
- a una **collaborazione strutturata con Parlamento europeo e Consiglio**, fondata sui principi della semplificazione e riduzione degli oneri legislativi, della chiarezza e comprensibilità della legislazione, dell'inclusione sistematica, in ogni atto, di disposizioni che ne permettano il monitoraggio e la valutazione; della riduzione della produzione legislativa (sulla base del principio *less is more*).

Soprattutto, la proposta di accordo istituzionale contiene una previsione in base alla quale **Parlamento europeo e Consiglio** dovrebbero porre in essere - autonomamente, con l'aiuto della Commissione europea o attraverso un *panel* indipendente - una **valutazione d'impatto su ogni emendamento sostanziale** proposto durante l'*iter* legislativo di una proposta.

Si tratta, nel complesso, di **misure destinate a incidere:**

- sul **numero di progetti legislativi e documenti di consultazione** che la Commissione produce annualmente (e che, con l'insediamento della Commissione Juncker, si è già sensibilmente **ridotto**);
- sulle **modalità di partecipazione dei Parlamenti nazionali alle consultazioni**; la loro **apertura indiscriminata** a cittadini e portatori di interesse e la loro estensione a tutto l'arco del processo legislativo rischiano di innescare un processo di "democrazia diretta" a detrimento del ruolo e delle funzioni accresciute che il Trattato di Lisbona ha conferito tanto al Parlamento europeo, quanto ai Parlamenti nazionali;
- sulla fase della procedura legislativa nella quale l'azione dei parlamenti può esercitare il massimo grado di incisività. L'**estensione della valutazione d'impatto** a ogni proposta emendativa rilevante rischia inevitabilmente di **provocare un allungamento dei tempi del processo legislativo**, finendo per marginalizzare l'azione dei parlamenti che, come quello italiano, tendono a pronunciarsi nelle primissime fasi del processo stesso.