

## 7. LE PROSPETTIVE FINANZIARIE PER IL PERIODO 2007-2013

Il 16 dicembre 2005 il Consiglio europeo ha raggiunto l'accordo sulle prospettive finanziarie per l'Europa allargata per il 2007-2013.

Si tratta di un risultato di grande rilievo, dopo le divisioni del recente passato e la crisi del Trattato costituzionale conseguente all'esito dei referendum in Francia ed Olanda, che mette a disposizione dell'Unione le risorse necessarie ad assicurare la prosecuzione e il rafforzamento delle politiche comunitarie e assicura i mezzi indispensabili per la realizzazione degli obiettivi comuni.

Un primo accordo era stato tentato dalla Presidenza lussemburghese in occasione del Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005, sulla base di un compromesso che prevedeva un ammontare di spesa pari al 1,06% del PIL comunitario, cioè 871,5 miliardi di euro per il settennio. Tale proposta è stata però respinta, per motivi diversi, da cinque Stati membri (Regno Unito, Spagna, Svezia, Olanda e Finlandia).

L'accordo finale prevede un livello di spesa pari al 1,045% del PIL-UE, (862,3 miliardi), con una diminuzione di 9 miliardi rispetto alla proposta della Presidenza lussemburghese di giugno.

Quanto alla dotazione delle singole rubriche di spesa:

- alla rubrica 1a (Competitività: ricerca, reti transeuropee, istruzione e formazione, agenda sociale) sono destinati 72 miliardi. Il Consiglio Europeo auspica un'allocazione prioritaria per la ricerca (un incremento del 75% nel 2013 rispetto al 2006). Si afferma tuttavia che "si dovrà tener conto di alcuni progetti prioritari nell'ambito delle Reti Trans-europee", come richiesto dal nostro Paese. E' prevista la creazione di un Fondo di Adattamento alla Globalizzazione (con un finanziamento fino a 500 milioni di euro l'anno, attivabili sulla base di criteri da definire successivamente), con l'obiettivo di offrire un sostegno addizionale ai lavoratori colpiti da importanti cambiamenti strutturali provocati da mutamenti nei flussi commerciali internazionali. Viene accolta infine l'ipotesi di attivare finanziamenti della BEI per un massimo di 10 mld di Euro da destinare a investimenti in ricerca e sviluppo.
- alla rubrica 1b (Coesione) sono destinati 307,6 miliardi, di cui 251,3 miliardi per l'Obiettivo Convergenza (attuale Obiettivo 1), 48,7 miliardi per l'Obiettivo Competitività e Occupazione (attuali Obiettivi 2 e 3), 7,5 miliardi per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale (attuale INTERREG).

Complessivamente, sulla Coesione l'UE-12 beneficerà di 157 miliardi e l'UE-15 di 150,6 miliardi. Viene inoltre introdotta una maggior flessibilità nelle regole di utilizzo delle risorse, per i Paesi aventi un PIL al di sotto dell'85% della media comunitaria. Di questi fondi, l'Italia ha ottenuto una dotazione complessiva di 25,7 miliardi di euro, ovvero 1,4 miliardi in più rispetto ai 24,3 miliardi del "pacchetto Juncker" del 17 giugno e della prima proposta britannica del 5 dicembre. Tali fondi andranno a beneficio di tutte le Regioni italiane: le quattro Regioni obiettivo 1 (Campania, Sicilia, Calabria e Puglia) otterranno un totale complessivo di circa 18,9 miliardi. Sardegna e Basilicata otterranno rispettivamente 879 e 388 milioni. Anche le rimanenti Regioni del centro-nord (obiettivo 2), infine, beneficeranno di uno stanziamento complessivo nel settennio di circa 4,8 miliardi;

- alla rubrica 2 (Gestione delle risorse naturali: agricoltura, pesca, ambiente) sono destinati 293 miliardi per aiuti diretti e sostegno ai mercati e 67,7 miliardi per lo sviluppo rurale, di cui 33 miliardi destinati all'UE-12. Si prevede una modulazione volontaria (trasferimento dagli aiuti diretti allo sviluppo rurale) fino al 20% dell'allocazione nazionale sul primo pilastro (aiuti diretti e sostegno ai mercati). L'Italia è riuscita a contenere la riduzione sullo Sviluppo Rurale, posta su cui si sono verificate le maggiori riduzioni per i vecchi Stati membri, tramite una pre-allocazione specifica di 500 milioni. La dotazione per la Politica Comune della Pesca è di 3,8 miliardi;
- alla rubrica 3a (Libertà, Sicurezza e Giustizia) sono destinati 6,6 miliardi;
- alla rubrica 3b (Cittadinanza: salute e protezione del consumatore, cultura, media, gioventù, etc.) sono destinati 3,6 miliardi (con una riduzione di 700 milioni rispetto alla proposta di giugno);
- alla rubrica 4 (Relazioni esterne) sono destinati 50 miliardi. Per quanto riguarda il Fondo Europeo di sviluppo per la cooperazione con i Paesi ACP, che resta fuori bilancio, si conferma un ammontare di 22,6 miliardi, con una chiave di ripartizione che, rispetto all'attuale IX FES, prevede un leggero aumento del contributo percentuale italiano (da 12,54 a 12,86%).
- alla rubrica 5 (Spesa amministrativa) va una dotazione di 50,3 miliardi.

Dal lato delle entrate, accanto alla riduzione del rimborso britannico, si prevedono una serie di compensazioni ad hoc per i Paesi che presentano i saldi maggiormente negativi, ossia Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

E' prevista, infine, una clausola di revisione: la Commissione è tenuta a presentare nel 2008/2009 un rapporto per un riesame globale (entrate e spese) del quadro finanziario, sulla cui base il Consiglio europeo prenderà le necessarie decisioni. I risultati della revisione saranno presi in considerazione nel lavoro preparatorio per le prossime Prospettive finanziarie.

Il nodo principale del negoziato riguardava la revisione, consistente e strutturale, del rimborso britannico, al fine di assicurare che anche il Regno Unito partecipasse, su un piano di equità rispetto agli altri maggiori contribuenti, ai costi dell'Europa allargata.

L'Italia, in particolare, in quanto secondo contribuente al rimborso britannico, ha sottolineato sin dall'inizio del negoziato l'inaccettabilità di un regime di correzione che, introdotto nel 1984 in condizioni totalmente diverse, avrebbe avuto oggi l'effetto, se lasciato invariato, di esonerare il Regno Unito dal sostenere i costi dell'allargamento (raggiungendo i 50-55 miliardi totali sul settennio), trasferendone l'onere sugli altri maggiori Paesi. Questa posizione è stata condivisa e sostenuta da tutti gli altri Stati membri, inclusi quelli di nuova adesione.

La Presidenza britannica ha pertanto accettato di considerare un'ipotesi di revisione strutturale del *rebate*, sulla base di una proposta franco-tedesca, sostenuta attivamente dall'Italia, insieme a altri Paesi.

L'accordo finale ha dunque accolto il principio fondamentale dell'esclusione in via permanente dalla base di calcolo del rimborso di tutta la spesa per i Paesi dell'allargamento, salvo il primo pilastro della Politica Agricola Comune, pur consentendo al Regno Unito di accedere in modo progressivo al nuovo regime, con una riduzione complessiva del rimborso non superiore a 10,5 miliardi nel 2007-2013. Il meccanismo assicura inoltre una stabilizzazione permanente del rimborso dal 2013, con l'esclusione perenne delle spese per l'allargamento appena avvenuto e per quelli futuri (tranne la PAC-primo pilastro).

A coronamento di un negoziato durato due anni, l'Italia è pertanto riuscita a concludere una trattativa difficile, in un contesto reso ancor più complesso da decisioni pregresse (incremento del contributo italiano sul rimborso britannico a seguito dell'Agenda 2000; accordo del 2002 sulla PAC, che bloccava la spesa agricola a un livello costante fino al 2013) e che inevitabilmente avrebbe condotto a un deterioramento dei saldi netti dei vecchi Stati membri, tenuto conto dell'esigenza di finanziare legittimamente soddisfatta per aver contribuito ad un accordo che contribuisce al rilancio del processo di integrazione europea, essendo riuscita al contempo a soddisfare alcuni fondamentali interessi nazionali (equo trattamento rispetto agli altri maggiori Paesi, risorse adeguate su alcune politiche essenziali per lo sviluppo del Paese). la spesa per l'allargamento.

Sin dall'inizio del negoziato è inoltre subito apparso evidente che, in una congiuntura economica sfavorevole e a fronte di imperative esigenze di austerità finanziaria, la Politica di Coesione per i vecchi Stati membri sarebbe stato il candidato ideale per gli aggiustamenti. In questo contesto siamo riusciti ad ottenere un livello di saldo netto, in percentuale del PIL, raffrontabile a quelli degli altri Paesi con prosperità comparabile alla nostra (0,35% per noi, 0,36% per la Francia, 0,30% per il Regno Unito, mentre la Germania è a 0,41%).

L'Italia può essere dunque legittimamente soddisfatta per aver contribuito ad un accordo che contribuisce al rilancio del processo di integrazione europea, essendo riuscita al contempo a soddisfare alcuni fondamentali interessi nazionali (equo trattamento rispetto agli altri maggiori Paesi, risorse adeguate su alcune politiche essenziali per lo sviluppo del Paese).

## 8. ORIENTAMENTI CHE IL GOVERNO INTENDE ASSUMERE NEL 2006

Per quanto concerne il processo di allargamento dell'Unione europea, il Governo italiano, coerentemente alle iniziative già intraprese nell'anno appena decorso, intende intensificare, nel 2006, la propria azione volta a sostenere l'ingresso della Bulgaria e della Romania nei tempi previsti (2007) e il positivo progresso dei negoziati per l'adesione della Turchia e della Croazia.

Anche nel campo della Politica estera e di sicurezza comune e Politica europea di sicurezza e difesa, è intenzione dell'Esecutivo continuare con determinazione nell'impegno già profuso, offrendo la massima collaborazione agli organismi comunitari e cooperando attivamente con gli altri Paesi membri dell'Unione alla realizzazione degli obiettivi che l'Europa si è prefissa di conseguire.

La questione relativa all'entrata in vigore del Trattato costituzionale (ormai ratificato dalla maggioranza degli Stati membri) è considerata prioritaria dal Governo, il quale ritiene che debba essere perseguita, malgrado le obiettive difficoltà determinate dagli esiti referendari in due Paesi fondatori.

L'Unione ampliata non è infatti in condizione di funzionare in modo efficace sulla base delle disposizioni dei Trattati vigenti, né di affrontare l'impatto di ulteriori, futuri allargamenti. Il Trattato costituzionale contiene norme e strumenti indispensabili per migliorare la democraticità, l'efficacia e la trasparenza dell'Unione, realizzando una più chiara ripartizione di competenze, un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, un più rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà, una rafforzata capacità di azione nei settori della politica estera e di difesa, nonché nella definizione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il Governo, confortato anche dagli interventi in tal senso del Presidente della Repubblica, ha quindi più volte riaffermato, in sedi nazionali e internazionali, l'immutato impegno italiano ad operare per un rilancio del processo di integrazione e per l'integrale mantenimento del Trattato costituzionale, originato dall'esercizio democratico della Convenzione e dal confronto in sede di Conferenza Intergovernativa.

A tal fine, una forte unità di intenti tra i Paesi che hanno ratificato il Trattato costituzionale (con il coinvolgimento del Parlamento europeo e della Commissione) sarà necessaria nei prossimi mesi, anche nella prospettiva dei semestri di Presidenza austriaca, finlandese e tedesca, nonché delle celebrazioni per il Cinquantesimo anniversario dei Trattati di Roma del 1957, che il nostro Paese organizzerà nel 2007.

Significativa appare in questo senso la Risoluzione approvata il 19 gennaio 2006, con la quale, tra l'altro, il Parlamento europeo:

- ribadisce il suo impegno a giungere, senza ingiustificati rinvii, ad una soluzione costituzionale che rafforzi la democrazia parlamentare, la trasparenza e lo stato di diritto, corrobori i diritti fondamentali, sviluppi la cittadinanza e potenzi la capacità dell'Unione allargata di agire in modo efficace all'interno e all'esterno e chiede al Consiglio europeo di giugno 2006 di assumere anch'esso solennemente lo stesso impegno a favore di una soluzione costituzionale per il futuro dell'Europa;

- nel sottolineare che è impossibile ampliare ulteriormente l'Unione dopo l'adesione della Bulgaria e della Romania sulla base del trattato di Nizza, che non rappresenta a tal fine una base sufficientemente solida, ricorda che i problemi politici e le debolezze istituzionali che la Convenzione doveva risolvere persisteranno e addirittura aumenteranno se non saranno attuate le riforme sancite dal trattato che adotta una Costituzione per l'Europa;
- propone di utilizzare l'attuale periodo di riflessione per un rilancio del progetto costituzionale sulla base di un ampio dibattito pubblico sul futuro dell'integrazione europea;
- propone che questo nuovo dialogo sia condotto e coordinato a livello dell'Unione, strutturato su temi comuni e in fasi realistiche, secondo la cornice concordata per la valutazione, e porti a scelte politiche decisive;
- insiste sul fatto che il dibattito pubblico sia condotto nel quadro sia europeo sia nazionale ed a tal fine propone che il Parlamento europeo inviti i parlamenti nazionali ad organizzare congiuntamente delle conferenze ("Forum parlamentari") al fine di stimolare il dibattito e delineare, passo dopo passo, le necessarie conclusioni politiche; in tale contesto, inviterà le altre istituzioni UE a contribuire ai Forum;
- si impegna a svolgere un ruolo guida nel dialogo europeo, in associazione con i parlamenti nazionali, in particolare pubblicando "documenti europei" su ciascuna delle grandi questioni che l'Unione deve affrontare;
- propone che un primo forum interparlamentare sia convocato nella primavera del 2006, prima della riunione di giugno del Consiglio europeo, in modo da poter ascoltare i parlamentari, sia nazionali che europei, con l'obiettivo di formulare raccomandazioni esaustive al Consiglio europeo sul modo in cui l'Unione dovrà procedere per uscire dalla crisi;
- chiede agli Stati membri di organizzare un gran numero di riunioni pubbliche e di dibattiti sui mezzi di informazione sul futuro dell'Europa ("Forum dei cittadini") a livello nazionale, regionale e locale, che siano strutturati secondo i temi concordati, con l'assistenza della Commissione; esorta le parti sociali e le organizzazioni della società civile a partecipare a tali dibattiti;
- si attende che i partiti politici diano molta più importanza alla dimensione europea sia nei loro dibattiti interni che nelle campagne elettorali;
- propone di trarre le conclusioni del periodo di riflessione al più tardi nella seconda metà del 2007 e di decidere chiaramente in tale fase come procedere con la Costituzione;
- invita i membri del Consiglio europeo ad accettare la responsabilità individuale e collettiva dell'attuazione di una Costituzione per l'Europa;
- sottolinea che la Romania e la Bulgaria devono essere associate a tutte le azioni succitate;
- si appella a tutte le associazioni e organizzazioni della società civile affinché considerino l'entrata in vigore della Costituzione europea come una delle loro priorità di discussione e dibattito e chiede che si compiano in ogni caso tutti gli sforzi necessari per garantire l'entrata in vigore della Costituzione nel corso del 2009.

Su tale percorso, pienamente condiviso, il Governo italiano intende impegnarsi a fondo nel prossimo anno. Nelle more, occorrerà comunque adoperarsi per garantire l'efficace funzionamento dell'Unione, valutando anche possibili anticipazioni di disposizioni contenute nel Trattato costituzionale, ancorché di portata preparatoria e non sostitutiva rispetto all'obiettivo della integrale entrata in vigore del testo firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Nel 2006 l'Italia dovrà, inoltre, compiere un particolare sforzo per dare concreta attuazione alle misure individuate nel Piano nazionale per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione, al fine di rendere più competitivo il proprio sistema economico e di assicurare un consistente aumento in termini numerici e qualitativi dell'occupazione, ricollocandosi in una posizione di primo piano tra i Paesi membri dell'Unione.

La Commissione europea, infatti, nel giudizio reso noto il 25 gennaio 2006 (Annual Progress Report sulla Strategia di Lisbona), rilevando che il Piano italiano risponde a molte delle principali sfide davanti alle quali il Paese si trova e individuando la forza del programma nelle misure intese a migliorare il quadro legislativo e regolamentare entro cui operano le imprese e nelle misure di incentivazione della ricerca scientifica,

dell'innovazione tecnologica e di formazione del capitale umano, conclude nel modo seguente: "l'Italia è invitata ad attuare con vigore il programma nazionale".

Per assicurare una più incisiva partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, il Governo intende avvalersi dell'azione del neo-costituito Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei - CIACE -, destinato a ricoprire quel ruolo, già definito dalla dottrina come «cabina di regia» nella fase ascendente del diritto comunitario, che consentirà finalmente all'Italia di collaborare in modo attivo e realmente propositivo all'adozione delle norme comunitarie.

Tale organo, rappresentando l'interlocutore privilegiato per ogni questione di carattere comunitario, potrà svolgere anche ulteriori compiti di grande rilievo ed essere interpellato o comunque esprimersi sulle singole tematiche volte ad incidere nella formazione della posizione italiana.

Inoltre, il CIACE potrà svolgere una preziosa funzione di sostegno alle posizioni italiane davanti agli organi di giustizia comunitari, nonché formulare valutazioni e proposte, al fine di prevenire l'apertura di ulteriori procedimenti di infrazione.

Nell'intento di rafforzare le misure già poste in essere nel corso del 2005, volte al completo e tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario, il Governo si propone di rendere più efficace l'attuale sistema di recepimento delle direttive, mediante l'attuazione delle disposizioni contenute nel disegno di legge comunitaria 2006, già approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri.

Ove, infatti, l'Italia riuscisse ad eseguire gli obblighi comunitari nei tempi previsti, oltre a conseguire l'obiettivo di conquistare una posizione di prestigio nell'ambito europeo, eviterebbe l'avvio di inutili procedure di infrazione, che nuocciono alla credibilità del Paese, oltre a comportare pesanti ripercussioni di ordine economico-finanziario.

## 9. ORGANIZZAZIONE E COMPITI DEL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE COMUNITARIE

Il Dipartimento per le politiche comunitarie è attualmente articolato nei seguenti quattro Uffici e dodici servizi:

### **Ufficio I° - Strategia del mercato interno e comunicazione, formazione e innovazione tecnologica**

Servizio I°: strategia del mercato interno, comunicazione e informazione comunitaria, audiovisivi, media e protezione dei dati

Servizio II°: formazione comunitaria nazionale e per i paesi in adesione, candidati e terzi a vocazione comunitaria

Servizio III°: innovazione tecnologica, proprietà intellettuale e industriale, servizi, società dell'informazione e telecomunicazioni;

### **Ufficio II° - Politiche economiche, finanziarie e di struttura**

Servizio I°: bilancio comunitario e risorse proprie, istituzioni e mercati finanziari;

Servizio II°: imprese, trasporti, energia e commercio;

Servizio III°: politiche per l'ambiente, agricoltura e pesca

### **Ufficio III° - Concorrenza e politiche di coesione**

Servizio I°: concorrenza, aiuti di stato e fiscalità, unione doganale, libera circolazione delle merci;

Servizio II°: politiche regionali di coesione;

Servizio III°: politiche degli appalti

### **Ufficio IV° - Politiche sociali e culturali**

Servizio I°: occupazione e affari sociali, consumatori e salute;

Servizio II°: istruzione, gioventù, cultura e ricerca);

Servizio III°: libera circolazione delle persone e dei lavoratori, libera prestazione di servizi e professioni regolamentate

Gli Uffici coordinano, nelle materie di propria competenza, le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, le parti sociali e gli operatori privati nella fase di predisposizione della normativa comunitaria e curano, altresì, d'intesa con il Settore legislativo e in collaborazione con le amministrazioni centrali e regionali interessate, le attività dirette al recepimento e all'attuazione delle direttive comunitarie.

Inoltre:

- procedono, sempre nelle materie di propria competenza, in supporto e coordinamento con il Settore legislativo, al monitoraggio dello stato di attuazione delle direttive comunitarie;
- collaborano con il Settore legislativo al fine di prevenire il contenzioso comunitario, curando in particolare la fase pre-contenziosa, partecipando agli

- incontri periodici promossi dal settore legislativo con i rappresentanti della Commissione europea, nonché - attraverso il coordinamento delle amministrazioni competenti - alla definizione della posizione da assumere;
- collaborano con il Settore legislativo alle attività relative al contenzioso comunitario, al fine di garantire una adeguata difesa delle posizioni nazionali davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee;
  - provvedono, sempre in collaborazione con il Settore legislativo, agli adempimenti istruttori e a quelli strumentali necessari alla presentazione della legge comunitaria annuale, il cui iter parlamentare è seguito dal Settore legislativo.

Le attività inerenti le politiche dell'Unione europea relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni sono svolte prevalentemente dal Settore legislativo che si avvale, ove necessario, della collaborazione del Dipartimento.

L'istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei – CIACE - e del Comitato tecnico permanente (art. 2 della legge n. 11/2005) di supporto allo stesso e l'assegnazione al Dipartimento dei compiti correlati alle attività di cui i due Comitati sono incaricati, nonché della responsabilità del coordinamento delle azioni volte all'attuazione della Strategia di Lisbona e del Piano italiano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione – PICO - ha comportato, tuttavia, la riorganizzazione della struttura, in corso di definizione.



**PARTE SECONDA**

## **1. COOPERAZIONE NEL SETTORE DEGLI AFFARI INTERNI**

### **1.1. Immigrazione**

È stata richiamata l'attenzione dell'UE sulle emergenze che si verificano nel Mediterraneo e sul prevedibile aumento dei flussi di immigrazione illegale verso l'Europa provenienti dall'Africa.

Sulla base del Rapporto della Commissione sugli esiti della missione comunitaria in Libia del dicembre 2004, il Consiglio GAI del 14 aprile 2005, ha riconosciuto l'urgenza di avviare un dialogo e una cooperazione per contrastare l'immigrazione illegale nel Mediterraneo, con particolare riferimento ai Paesi africani di origine e di transito dei flussi, e in specie, alla Libia, nonché la necessità di procedere rapidamente alla definizione di proposte concrete in tal senso.

Ciò ha portato all'adozione da parte del Consiglio GAI di giugno 2005 di un testo di conclusioni sulla collaborazione con la Libia in materia di immigrazione.

È stato proposto inoltre di lanciare un dialogo strutturato tra l'Europa e i Paesi del bacino del Mediterraneo sulle migrazioni, e di promuovere una Conferenza ad hoc dei Ministri dell'Interno dell'Euro-Med da svolgere nell'ambito istituzionale dell'Unione al fine di assicurare il coinvolgimento di tutti i Partner europei, in uno spirito di solidarietà e condivisione.

È stato rilevato come le risorse finanziarie stanziare dall'Unione Europea per far fronte alle questioni migratorie siano inadeguate rispetto al livello di priorità che riveste la materia e le relative procedure di assegnazione risultino ancora estremamente lente. Sul piano dell'impiego di queste risorse va sottolineato che l'Italia può vantare di essere il Paese con il maggior numero di progetti approvati nell'ambito delle disponibilità individuate -per l'anno 2004- dai fondi AENEAS. Inoltre, il Ministero dell'Interno, insieme a ACNUR, OIM e Croce Rossa Italiana, ha presentato uno specifico progetto - nell'ambito del programma comunitario ARGO 2005 - per la gestione di flussi migratori in emergenza nell'isola di Lampedusa.

In materia di immigrazione legale, l'attività è stata legata alla partecipazione al dibattito avviato dalla Commissione a seguito della pubblicazione del Libro verde sulla migrazione economica, in vista della preparazione di una serie di proposte che la Commissione renderà pubbliche entro la fine dell'anno.

### **1.2. Procedure di asilo**

Nel corso dell'anno 2005, sono stati seguiti attivamente tutti i gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione nei quali si sono trattati i temi dell'asilo, con particolare riguardo agli sviluppi della Direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, definitivamente approvata

dal Consiglio il 1° dicembre scorso, e i seguiti del Programma dell'Aja e del conseguente Piano di Azione. Attenzione è stata posta al dibattito sviluppatosi sulla base della Comunicazione della Commissione sui Programmi Regionali di Protezione e i conseguenti progetti piloti che saranno avviati dal 2006.

### **1.3. Lotta al terrorismo**

Numerose nell'arco dell'anno 2005 sono state le iniziative in materia di antiterrorismo a livello europeo. Tra queste si ricordano l'implementazione del Piano d'azione, l'adozione della Dichiarazione di luglio successiva agli attentati di Londra, la predisposizione di un documento strategico contro la radicalizzazione del terrorismo e il reclutamento dei terroristi nonché, da ultimo, la predisposizione di un documento globale di strategia antiterrorismo che ha inteso mettere ordine e dare visibilità a tutte le iniziative esistenti in questo settore.

Tra i numerosi contributi forniti in proposito dall'Italia si ricordano quelli riferiti al dialogo interculturale e interreligioso, che hanno caratterizzato fortemente la strategia europea sulla radicalizzazione e il reclutamento dei terroristi, nonché tutta una serie di "nuove idee" confluite in un apposito documento comunitario (JAI 291) tra le quali si ricordano quelle concernenti l'espulsione per i sospetti terroristi, l'individuazione di agevolazioni per gli stranieri che collaborano in indagini antiterrorismo o, ancora, la possibilità di finanziamento comunitario delle squadre investigative comuni, alcune delle quali già sperimentate a livello nazionale.

Sulla scia di quanto va sviluppandosi in ambito Consiglio d'Europa con la Convenzione del 3 maggio scorso, nonché in ambito ONU con la Risoluzione approvata il 15 settembre scorso, è stata inoltre evidenziata la necessità di ampliare e armonizzare il quadro delle disposizioni penali con riferimento ai reati di incitamento a commettere atti terroristici e di reclutamento a scopo di terrorismo.

### **1.4. Strategia delle relazioni esterne per i temi GAI**

Come stabilito dal Programma de l'Aja nel mese di novembre 2005 è stata adottata una Strategia GAI per le relazioni esterne.

Nel corso del negoziato, è stato evidenziato il legame stretto e inscindibile fra il settore GAI e quello delle relazioni esterne e sottolineato l'importante ruolo del Consiglio GAI e dei Ministri dell'Interno nella definizione delle strategie esterne di settore.

È stata, inoltre, evidenziata la necessità di impostare l'azione europea, in questo settore, secondo un approccio interpilastro sostenendo l'azione dell'Unione in materia con strumenti finanziari adeguati e flessibili.

È stata anche posta in risalto l'esigenza di instaurare un dialogo a carattere regionale tra Unione Europea e altri Organismi quali l'Unione Africana o il Consiglio di Cooperazione del Golfo, nonché di evidenziare aree di primario interesse quale quella del Mediterraneo.

Si è, infine, rimarcata l'importanza del ricorso al meccanismo di valutazione dei Paesi terzi nella lotta all'immigrazione clandestina, definito durante la Presidenza italiana dell'Unione Europea.

## 2. COOPERAZIONE NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA

### 2.1. Attività svolte nel settore civile

#### 2.1.1. Materia civile

Di grande importanza è l'accordo generale, raggiunto in sede di Consiglio in data 1 e 2 dicembre 2005, circa un'ipotesi di compromesso sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento.

Il regolamento si propone l'obiettivo primario di elaborare norme comuni europee per il rapido ed effettivo recupero dei crediti pecuniari certi, liquidi ed esigibili, evitando ogni possibile distorsione di concorrenza negli Stati membri e qualsiasi discriminazione tra operatori impegnati in rapporti economici e commerciali transfrontalieri.

Significativi sviluppi, poi, si sono registrati per quanto concerne l'*iter* di esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo per controversie di modesta entità (c.d. '*Small Claims*').

La proposta mira ad istituire un procedimento europeo applicabile alle controversie di modesta entità, per semplificare ed accelerare il contenzioso in materia e per ridurre i costi. Essa risponde, inoltre, all'esigenza di superare l'incertezza giuridica per i consumatori del mercato unico legata alla sproporzione spesso esistente tra il valore del credito e le spese da sostenere per ottenere una sentenza contro un convenuto domiciliato in un altro Stato membro.

Nel corso del 2005, poi, è iniziato l'esame della proposta di modifica del Regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale.

Si tratta di una proposta che prende spunto dalla pubblicazione, da parte della Commissione, del primo rapporto relativo all'attuazione del regolamento n. 1348 e si prefigge lo scopo di facilitare ulteriormente le procedure di notifica e risolvere alcune questioni pratiche riscontrate nella prassi.

Vengono, inoltre, previsti oneri informativi più dettagliati nei confronti del destinatario della notifica e si prevede che gli Stati membri possano stabilire *à forfait* il costo delle notifiche richieste da un altro Stato membro.

Nel corso del 2005 è proseguito l'esame della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (c.d. '*Roma II*'), iniziata nel secondo semestre del 2003 sotto Presidenza italiana.

Si tratta di una proposta di estrema importanza al fine della creazione di uno spazio giudiziario comune in materia civile.

Essa fa seguito al regolamento 44/2001 (c.d. '*Bruxelles I*', il quale ha sostituito la Convenzione di Bruxelles del 1968 per l'individuazione di Tribunali competenti al riconoscimento ed all'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale) ed alla Convenzione di Roma del 1980 (c.d. '*Roma I*', che ha stabilito i criteri per l'individuazione della legge applicabile alle obbligazioni contrattuali) e si propone di fornire uno strumento

idoneo ad armonizzare le norme di diritto internazionale privato per la soluzione dei conflitti di leggi anche in materia di obbligazioni non nascenti da contratto.

Sul finire del 2004, è stata raggiunta in sede di Consiglio GAI un'intesa generale circa la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio su taluni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (ADR).

Si tratta di un testo che si propone di facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuovere la composizione delle stesse, incoraggiando il ricorso alla mediazione favorendo un equilibrato rapporto tra la mediazione stessa e le procedure giurisdizionali.

Per quanto concerne, poi, il progetto di conversione in strumento comunitario della Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (c.d. 'Roma I'), si osserva che nel febbraio 2005 è stato esaminato a livello di esperti governativi il progetto preliminare predisposto a tal fine dalla Commissione, mentre la proposta dovrebbe essere presentata dalla Commissione stessa entro i primi mesi del 2006.

### **2.1.2. Attività nel quadro della Conferenza permanente dell'Aja di diritto internazionale privato e di altre sedi negoziali multilaterali.**

Nel corso del 2005 sono proseguite, su iniziativa del Consiglio, della Commissione e della BCE, le attività istruttorie volte alla firma, da parte della Commissione europea, della Convenzione dell'Aja sulla legge applicabile a taluni diritti in relazione ai titoli detenuti tramite intermediario.

Nel giugno del 2005 è stata firmata dai Paesi membri della Conferenza dell'Aja la Convenzione dell'Aja sulle clausole di elezione di foro la quale assicura piena coerenza con il contenuto del Regolamento 44/2001/CE (c.d. 'Bruxelles I'), che disciplina la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzioni delle decisioni in materia civile.

Nello stesso mese è stato raggiunto un accordo circa la modifica dello Statuto della Conferenza dell'Aja, al fine di consentire alla Comunità europea di entrare a far parte della Conferenza stessa, qualora la maggioranza degli Stati membri di essa si esprima in tal senso.

### **2.1.3. Temi per la cui definizione si è in attesa dello scioglimento della 'questione di Gibilterra'**

Nel corso dell'anno, sono state esaminate, talora con significativi sviluppi, numerose questioni di rilievo comunitario, la cui definizione è subordinata alla risoluzione della c.d. 'questione di Gibilterra', originata dalla profonda divergenza di vedute fra Regno Unito e Spagna circa il rapporto fra le autorità competenti di Gibilterra e le corrispondenti autorità di un Paese terzo per l'applicazione delle convenzioni internazionali.

Fra i principali *dossier* in questione, si ricordano:

- la decisione del Consiglio concernente la firma, a nome della Comunità europea, della Convenzione (UNIDROIT) relativa alle garanzie internazionali sui beni mobili strumentali e del suo Protocollo relativo alle questioni specifiche dei materiali di equipaggiamento aeronautici, adottati congiuntamente a Città del Capo il 16 novembre 2001;
- la decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri a ratificare la Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità dei genitori e di misure per la protezione dei minori ovvero ad aderirvi nell'interesse della Comunità europea (Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996);
- la decisione del Consiglio concernente la firma, a nome della Comunità europea, del Protocollo sulla responsabilità civile ed il risarcimento in caso di danni causati da incidenti industriali nelle acque transfrontaliere (c.d. 'Protocollo di Kiev');
- la proposta di decisione relativa alla firma, da parte della Comunità europea, del Protocollo, firmato il 1° novembre 2002, alla Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio;
- la proposta di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a firmare la Convenzione del Consiglio di Europa sulle relazioni personali concernenti i minori.

#### **2.1.4. Questioni esaminate in altre formazioni del Consiglio.**

Fra i documenti più significativi esaminati nel corso dell'anno, si evidenziano:

- la proposta di direttiva concernente le pratiche commerciali sleali tra consumatori e imprese, per la quale il Comitato di diritto civile (questioni generali) ha nel corso dell'anno proseguito l'esame del *dossier*;
- la proposta di direttiva in materia di servizi nella quale il Comitato di diritto Civile ha chiesto che venisse inserita una disposizione la quale specifichi che l'emananda direttiva non si applicherà alle regole relative alla legge applicabile stabilite per le obbligazioni contrattuali nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile, a norma degli articoli 61 e 65 del Trattato;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sul diritto contrattuale europeo, che ha costituito nel corso dell'anno oggetto di alcuni incontri fra gli esperti degli Stati membri. I principali sviluppi in materia hanno riguardato gli aspetti strutturali della questione, come descritti nella Bozza di Quadro Comune di Riferimento;
- la bozza preliminare di Convenzione UNIDROIT sulle regole armonizzate di diritto sostanziale in tema di titoli detenuti presso gli intermediari, per la quale la

Commissione ha presentato nel maggio del 2005 un progetto di raccomandazione volto ad ottenere l'autorizzazione all'apertura dei relativi negoziati.

### **2.1.5. Libri verdi ed altre attività**

Nel corso del 2005 la Commissione europea ha pubblicato alcuni Libri Verdi di sicuro e rilevante impatto sullo sviluppo del dibattito in tema di diritto civile in ambito comunitario.

Sotto tale aspetto, si ritiene di richiamare:

- a) il Libro verde sulla legge applicabile in materia di testamenti e successioni;
- b) il Libro verde in materia di obbligazioni alimentari;
- c) il Libro verde sulla legge applicabile alle cause di divorzio (c.d. 'Roma III').

Nel corso dell'anno sono proseguite le iniziative relative allo sviluppo della Rete giudiziaria in materia civile e commerciale, già prevista dalla decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

## **2.2. Attività svolte nel settore penale**

### **2.2.1. Atti adottati o in discussione**

Va in primo luogo segnalata la decisione del Consiglio del 21 novembre 2005 relativa allo scambio dei dati dei casellari giudiziari degli Stati membri, che obbliga gli Stati membri ad adottarne i contenuti entro il 21 maggio 2006.

Si tratta di uno strumento destinato a semplificare lo scambio delle informazioni relative alle condanne penali ed alle pene accessorie registrate nei casellari giudiziari nazionali, integrando e modificando i meccanismi risalenti alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria penale del 20 aprile 1959.

La necessità di adottare il nuovo strumento è stata determinata dalla rilevata inadeguatezza del pregresso sistema di scambio di informazioni, rivelatasi con evidenza talora eclatante a causa di gravi fatti di cronaca.

In base alla nuova decisione, ciascuno Stato dovrà designare un'autorità centrale competente a richiedere e a rilasciare estratti del casellario nazionale. Inoltre, ogni Stato membro potrà richiedere gli estratti del casellario giudiziale di un altro Stato membro anche di propria iniziativa, ai fini di un procedimento penale o per altri scopi.

Lo scambio di informazioni fra le autorità competenti degli Stati membri dovrà avvenire nell'ambito di procedure prefissate, con tempi certi ed attraverso l'utilizzo di una modulistica uniforme.

Nel gennaio del 2005 è stata presentata la proposta di decisione quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, avente l'obiettivo di superare l'azione comune del 1998.

Il testo in questione si prefigge di fornire una definizione comune a livello UE di 'organizzazione criminale', imponendo al contempo a tutti gli Stati membri di sanzionare penalmente determinate condotte riconducibili alla fenomenologia del gruppo criminale organizzato.