

SESSIONE III - I PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA NEI NEGOZIATI SUI TRATTATI INTERNAZIONALI

Nota tematica

Il tema del ruolo che i Parlamenti dell'Unione svolgono o possono svolgere nell'ambito del complesso processo di definizione di un accordo tra UE e parti terze sta assumendo una crescente importanza nel dibattito pubblico, oltre che nel confronto politico, inserendosi in una più ampia discussione sulla trasparenza dei negoziati, la pubblicità delle informazioni e i margini per l'esercizio di un controllo democratico.

Si tratta di una questione particolarmente attuale posto che su tre importanti negoziati in corso (vale a dire TISA, CETA e TTIP¹) si vanno concentrando le preoccupazioni e le attenzioni della società civile e che, per tentare di venire parzialmente incontro alla forte richiesta di trasparenza avanzata da tante parti, il Consiglio ha autorizzato la Commissione a rendere pubblici per la prima volta i mandati negoziali².

I trattati richiamati hanno, in effetti, una portata amplissima, vertendo su molteplici aspetti molto sensibili non soltanto dal punto di vista economico, per le ricadute che possono comportare sugli assetti produttivi e sulle prospettive di crescita delle economie europee, ma anche per quanto concerne la salvaguardia di diritti fondamentali.

¹ L'accordo sugli scambi di servizi (TiSA) è un accordo commerciale attualmente negoziato tra 23 membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), tra cui l'UE. Il CETA (Comprehensive Trade and Economic Agreement) è un accordo economico globale negoziato tra l'UE e il Canada e destinato ad abolire il 99% dei dazi doganali. Il TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) è negoziato tra UE e USA ed è destinato a diventare l'accordo di libero scambio bilaterale internazionale più imponente finora concluso.

² A ciò si aggiungano le iniziative che la Commissione ha assunto o si è prefissa di assumere per quanto riguarda il TTIP: rendere pubblici un maggior numero di testi negoziali dell'UE che la Commissione già condivide con Stati membri e Parlamento europeo; fornire l'accesso ai testi relativi al TTIP a tutti i membri del Parlamento europeo, e non soltanto ai pochi selezionati, all'interno della cosiddetta "reading room"; classificare meno documenti come "ad accesso limitato", rendendoli più facilmente accessibili ai membri del Parlamento europeo fuori dalla reading room; pubblicare e modificare su base regolare la lista pubblica dei documenti condivisi con Parlamento europeo e Consiglio; organizzare consultazioni pubbliche sui temi più delicati.

Per quanto concerne specificamente il Parlamento europeo, occorre considerare che con il Trattato di Lisbona esso ha visto parzialmente rafforzate le sue competenze in materia di accordi internazionali, posto che, da un lato, (articolo 218, paragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'UE- TFUE) sono stati ampliati i casi in cui il Consiglio, prima di concludere un accordo, deve acquisire l'assenso del Parlamento europeo e, dall'altro, è introdotto (articolo 218, paragrafo 10, del TFUE) l'obbligo di informare il Parlamento europeo immediatamente e pienamente in tutte le fasi della procedura negoziale.

Si ricorda a tale proposito che il PE ha già fatto ampio uso delle sue nuove competenze rifiutando di approvare l'ACTA, l'accordo commerciale anti contraffazione che, conseguentemente, non è mai entrato in vigore. Anche in relazione ai negoziati tra UE e Stati Uniti d'America per il TTIP, il Parlamento europeo sta manifestando una costante attenzione, avvalendosi degli strumenti procedurali a disposizione. Tra tali strumenti merita in particolare ricordare la relazione che, ai sensi dell'articolo 108 del suo regolamento, il PE può adottare in ogni fase del negoziato allo scopo di indirizzare alla Commissione europea specifiche raccomandazioni e chiedendo che esse siano prese in considerazione prima della conclusione di un accordo.

La Commissione commercio internazionale del PE, in qualità di commissione competente per il TTIP, sta valutando, con il contributo di altre 14 commissioni parlamentari, l'andamento dei negoziati a 18 mesi dal loro inizio e dopo otto round negoziali e predisponendo la propria proposta di raccomandazioni che dovrebbe essere approvata in plenaria a maggio 2015.

Ciò nondimeno l'intero processo di negoziazione di un accordo rimane sostanzialmente intergovernativo, in considerazione del ruolo prevalente del Consiglio, più ancora che della stessa Commissione europea.

Quanto ai Parlamenti nazionali, in base ai Trattati ad essi è riconosciuta una specifica competenza nei casi di accordi di tipo misto, in quanto aventi ad oggetto materie di competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri. In questi casi, infatti, ai fini dell'entrata in vigore del Trattato è richiesta la ratifica, oltre che da parte dell'UE, anche da parte degli Stati membri.

A tale proposito si ricorda l'iniziativa assunta a giugno 2014 dai Presidenti delle Commissioni affari europei e commercio estero della Camera bassa dei Paesi Bassi che, in una lettera sottoscritta da 19 Presidenti di omologhe Commissioni dei Parlamenti dell'UE, ha chiesto alla Commissione europea che gli accordi di libero scambio in corso di negoziato (i citati TTIP e CETA) siano definiti come accordi misti, in virtù delle materie interessate, prevedendo in tal modo la ratifica da parte dei parlamenti nazionali.

Nella risposta inviata il 16 ottobre 2014 dall'allora Vice Presidente della Commissione, Maroš Šefčovič, ai Presidenti delle Camere firmatarie veniva anzitutto ricordato che la natura dell'accordo può essere determinato con certezza soltanto a conclusione dei negoziati, quando il contenuto è definito. In secondo luogo, nella lettera si sottolineava che i Parlamenti nazionali dispongono di diversi strumenti per esercitare un controllo sull'andamento dei negoziati. A conclusione della lettera veniva espressa la convinzione della Commissione che un solido dibattito dei parlamenti nazionali su importanti negoziati sia un elemento positivo e veniva manifestata la disponibilità a fornire informazioni e a partecipare eventualmente a tali dibattiti.

Va peraltro considerato che i procedimenti di esame dei provvedimenti di ratifica di trattati internazionali non prevedono la possibilità di modificare i contenuti dei trattati stessi mediante puntuali emendamenti per cui, di fatto, le prerogative parlamentari si traducono tutt'al più nella facoltà di non consentire la ratifica: in sostanza, un ruolo che si limita all'approvazione o al rigetto del testo.

Resta, ovviamente, ferma la possibilità di avvalersi dei diversi strumenti ordinari attraverso i quali i singoli Parlamenti svolgono le loro funzioni istituzionali di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi governi al fine di fornire orientamenti (più o meno vincolanti, a seconda dei diversi ordinamenti) nell'attività svolta dai medesimi governi in seno al Consiglio, oltre che attraverso le procedure di informazione sull'andamento dei negoziati.

Alla luce di questi elementi, la sessione potrebbe contribuire a sviluppare le discussioni sui seguenti profili:

- a) anche sulla base di uno scambio di informazioni sulle esperienze e sullo stato del dibattito in materia nei diversi Parlamenti, se e in che misura si ritengano adeguati e soddisfacenti gli strumenti e le procedure già disponibili ai fini di un monitoraggio accurato e tempestivo sull'andamento dei negoziati relativi a trattati che investano competenze dell'UE e degli Stati membri e che rivestano particolare rilievo, per le materie interessate e le possibili ricadute dal punto di vista ordinamentale e dell'impatto concreto;
- b) anche alla luce delle iniziative recentemente adottate dalla Commissione europea per il tramite del Primo vicepresidente Timmermans per un rafforzamento della collaborazione con i Parlamenti nazionali, come realizzare concretamente l'obiettivo di un costante e puntuale aggiornamento sull'andamento nei negoziati, valorizzando appieno, anche in questo ambito, le potenzialità del Trattato di Lisbona e dall'allegato protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali per quanto concerne il diritto di informazione diretta dei PN da parte delle istituzioni europee;

- c) se e come individuare in questa materia un terreno esemplare per il rafforzamento del dialogo politico instaurato dalla Commissione con i PN e per un più intenso confronto tra Parlamenti nazionali.