Sessione interministeriale CIG del 18 novembre 2003

Sommario: *La sessione ministeriale della Conferenza Intergovernativa (CIG) del 18 novembre, l'ultima prima del Conclave di Napoli del 28 e 29 novembre, è stata dedicata ai seguenti temi: ruolo e funzioni del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione; procedura di revisione del Trattato costituzionale e definizione delle "clausole-passerella"; adattamento del Protocollo danese in materia di Giustizia ed Affari interni all'assetto costituzionale dell'Unione.*

Il dibattito ha permesso di registrare un ravvicinamento di posizioni su taluni aspetti specifici anche se l'approssimarsi della stretta finale del negoziato induce alcuni Stati membri a mantenere un atteggiamento tatticamente guardingo. Si è confermata la lungimiranza dell'orientamento della nostra Presidenza volto a salvaguardare nella misura massima possibile il testo della Convenzione: la riapertura della discussione sul Progetto convenzionale conduce infatti in modo quasi sistematico a più aspre contrapposizioni e non già al delinearsi di nuove forme di consenso.

Nel trarre le conclusioni del dibattito, l'On. Ministro ha sottolineato i seguenti elementi salienti: a) tendenziale convergenza di vedute sulle proposte della Presidenza intese a salvaguardare e meglio definire la formula del "doppio cappello" per il futuro Ministro degli Esteri dell'Unione, enfatizzando in particolare l'autonomia delle sue funzioni sul versante consiliare, la specificità della PESC, il suo ruolo centrale nell'assicurare piena coerenza tra la PESC medesima e l'insieme delle relazioni esterne dell'Unione. In ragione della stretta connessione tra la collocazione e le responsabilità del Ministro degli Esteri dell'Unione ed il quadro istituzionale complessivo, un accordo su questo tema potrà concretizzarsi soltanto al momento conclusivo del negoziato; b) l'esigenza di conciliare un tempestivo ed efficace coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in ogni procedura di revisione del Trattato costituzionale (elemento irrinunciabile di legittimità democratica in una Unione di Stati e cittadini, retta dalla supremazia del diritto) con la previsione di procedure semplificate che consentano di mantenere al processo di integrazione la necessaria flessibilità ha formato oggetto di esteso riconoscimento. Permangono peraltro posizioni differenziate sulle modalità di attivazione delle "clausole-passerella" e sulla stessa opportunità di contemplare una procedura di revisione semplificata (che eviti il ricorso ad una Conferenza Intergovernativa ed alla unanimità delle firme e delle ratifiche) per alcune specifiche sezioni della Parte Terza del Trattato costituzionale; c) la necessità di un adattamento del Protocollo danese in materia di Giustizia ed Affari alla nuova realtà costituzionale dovrà aver luogo lasciando aperta la possibilità per Copenaghen di passare dall'attuale sistema di "opt-out" ad un meccanismo di "opt-in", ma soprattutto non compromettendo l'efficacia dell'azione dell'Unione in aree di crescente centralità per il processo di integrazione.

L' On. Ministro ha infine indicato che, in preparazione del "Conclave" di Napoli del 28-29 novembre p.v., la Presidenza circolerà una proposta complessiva volta a raggiungere un'intesa sulle questioni ancora controverse.

Testo:

1. La sessione della CIG si è aperta con la presentazione del documento sul Ministro degli Esteri dell'Unione[1], da noi elaborato a seguito delle discussione svoltasi nella riunione del 13 ottobre u.s. Nell'illustrare la proposta, l'On. Ministro ha indicato gli orientamenti ai quali la Presidenza ha inteso ispirarsi nell'opera di adattamento e chiarificazione di alcuni articoli del Progetto convenzionale: a) mantenimento della formula del "doppio cappello" sottolineando in maniera più netta che l'indipendenza del Vice-Presidente della Commissione/Ministro degli Esteri (connessa alla sua appartenenza al Collegio dei Commissari) non investe le attività che gli competono sul versante consiliare nella elaborazione ed attuazione della PESC nonché nell'esercizio della Presidenza del Consiglio Relazioni Esterne; b) definizione degli effetti della mozione di censura da parte del Parlamento Europeo nei riguardi della Commissione al fine di precisare che, in tal caso, le dimissioni del Vice Presidente/Ministro degli Affari Esteri si riferiscono alle sole funzioni esercitate nell'ambito della Commissione e non comportano conseguenze giuridiche dirette sulle competenze consiliari; c) espressa indicazione della esigenza di un accordo del Consiglio Europeo ove il Presidente della Commissione intenda chiedere le dimissioni del Vice Presidente/Ministro degli Affari Esteri; d) rafforzamento della disposizione che attribuisce al predetto Vice Presidente/Ministro degli Affari Esteri la responsabilità di assicurare la coerenza tra la PESC e le relazioni esterne dell'Unione.

Il successivo scambio di vedute ha consentito di registrare un ampio apprezzamento per le proposte della Presidenza. Tuttavia, alcuni Stati membri (in primo luogo il Regno Unito che, con il sostegno di Svezia e Polonia, si oppone ancora alla dizione di "Ministro degli Affari Esteri dell'Unione" sostenendo la più anodina denominazione "European Union Foreign Representative") hanno ritenuto necessari ma non sufficienti gli adattamenti suggeriti nel documento in esame insistendo per formulazioni che limitino ulteriormente il ruolo del Ministro degli Esteri nell'ambito della Commissione (sottraendolo in sostanza ai criteri di collegialità e rotazione). Con argomentazioni non sempre univoche, altri Paesi (Spagna, Svezia, Irlanda, Finlandia) hanno reiterato la propria opposizione all'idea di affidare al Ministro degli Esteri la Presidenza della formazione consiliare "Relazioni Esterne". Sull'altro versante, varie delegazioni (segnatamente quelle del Benelux, il Parlamento Europeo e la Commissione) hanno rilevato come uno sbilanciamento in senso consiliare

[1] Doc. CIG 45/03 consultabile, al pari degli altri contributi citati nel presente messaggio sul sito web http://ue.eu.int/IGC/index/asp.

della formula del "doppio cappello" condurrebbe a conflitti interistituzionali e svuoterebbe di significato l'introduzione della figura del Ministro degli Esteri dell'Unione, salutata come uno dei più importanti avanzamenti realizzati dalla Convenzione.

Nel replicare ai vari intervenuti, l'On. Ministro ha preso nota dell'accoglienza complessivamente favorevole alle proposte elaborate dalla Presidenza. Esse potranno contribuire ad una definizione consensuale della formula del "doppio cappello". Ha peraltro riconosciuto che un accordo su collocazione e funzioni del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione non é separabile da quello sull'insieme del futuro quadro istituzionale dell'Unione, stante la stretta connessione tematica con la composizione della Commissione e l'esercizio della Presidenza delle formazioni consiliari. La Presidenza ha comunque tratto dal dibattito elementi utili alla definizione di una proposta di insieme sul pacchetto istituzionale che, muovendo dall'acquis della Convenzione, verrà presentata nella stretta finale del negoziato.

2. Introducendo il dibattito sulle "clausole-passerella" e le procedure di revisione del Trattato costituzionale[2], l'On. Ministro ha brevemente ricordato l'impostazione della "Convenzione", fondata su "clausole-passerella" specifiche, applicabili in settori chiaramente predeterminati (politica sociale, fiscalità, taluni aspetti della cooperazione giudiziaria civile), su una "clausola-passerella" generale[3] (che consente di passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata ovvero da una procedura legislativa a prevalenza consiliare ad una procedura ordinaria in codecisione senza ricorrere ad una formale revisione del Trattato costituzionale ma previa decisione unanime del Consiglio Europeo, consultazione del Parlamento di Strasburgo ed informazione dei Parlamenti nazionali) e su una procedura tipica di revisione costituzionale che contempla Conferenza Intergovernativa ed unanimità delle firme e delle ratifiche di tutti gli Stati membri. L'On. Ministro ha posto in rilievo come questo insieme di disposizioni tocchi temi cruciali per il futuro dell'Europa quali l'estensione del voto a maggioranza qualificata, il ruolo del Parlamento Europeo e di quelli nazionali come garanti del sostegno democratico al processo di integrazione, l'esigenza di non irrigidire in modo eccessivo la struttura costituzionale dell'Unione ampliata. In tale ottica, la Presidenza ha elaborato alcune piste di riflessione volte da un lato a rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nel controllo circa l'attivazione delle "clausole-passerella" (mutuando il sistema di "allarme precoce" previsto nel Protocollo sulla sussidiarietà), dall'altro a prevedere una procedura di revisione semplificata per le sole disposizioni del Titolo III della Parte Terza del Trattato costituzionale secondo due possibili alternative (decisione a

[2] Doc. CIG 46/03

[3] Le clausole passerella specifica i differenziano dalla passerella generale perché, a differenza di quest'ultima, non richiedono la consultazione dei Parlamenti nazionali.

maggioranza qualificata del Consiglio Europeo e ratifica di tutti i Parlamenti nazionali ovvero decisione unanime del Consiglio Europeo e procedura di "nulla osta" da parte dei Parlamenti nazionali).

Il successivo dibattito ha confermato la sostanziale accettabilità di tali proposte per una maggioranza di Stati membri ma altresì l'esistenza di radicate opposizioni. Sulle "clausole-passerella" é parsa peraltro percepibile una minore chiusura britannica (ma resta ferma la contrarietà svedese e di alcuni Paesi in via di adesione) mentre sulla opzione di una procedura di revisione costituzionale semplificata (ancorché circoscritta a specifiche aree della Parte Terza), l'intransigenza del Regno Unito e del fronte scandinavo permane inalterata, mentre pochi Stati si sono pronunciati in favore (Paesi Bassi, Belgio, Francia, Grecia e Bulgaria).

L'On. Ministro ha preso atto della persistenza di posizioni differenziate riservandosi di riflettere ulteriormente sulle modalità per raggiungere una posizione condivisa in seno alla CIG che concilii il principio di legittimità democratica ed il ruolo dei Parlamenti dell'Unione con la flessibilità delle procedure destinate ad assicurare la futura evoluzione del processo di integrazione.

3. Il Ministro Moller ha quindi illustrato il tema dell'adattamento al nuovo Trattato costituzionale del Protocollo danese in materia di Giustizia ed Affari Interni. Ha esordito reiterando il pieno sostegno del suo Paese al Progetto convenzionale e ripercorrendo la storia dell'opt-out danese dal Consiglio Europeo di Edimburgo del 1992 fino all'attuale CIG. Ha sostenuto che il superamento della struttura a pilastri dei precedenti Trattati ed il passaggio di vasti settori della cooperazione giudiziaria e di polizia dalla sfera intergovernativa a quella comunitaria impone un adattamento del Protocollo vigente. Ha riconosciuto che sarebbe ampiamente preferibile una evoluzione del Protocollo danese dalla formula dell' "opt-out" a quella dell'"opt-in" (vigente per Regno Unito ed Irlanda) ed ha indicato che tale possibilità andrà esplicitamente contemplata ma diverrà giuridicamente attuabile solo a seguito di uno specifico referendum in Danimarca (ne consegue che in tale Paese dovrebbero tenersi due distinte consultazioni referendarie, la prima per ratificare il Trattato costituzionale con l'allegato Protocollo "opt-out", la seconda per approvare l'eventuale passaggio dal sistema "opt-out" ad un meccanismo di "opt-in", con il rischio che il popolo danese dica di sì al Trattato costituzionale ma si esprima negativamente sul passaggio all'opting – in, compromettendo la funzionalità e l'efficacia del Trattato nel fondamentale settore della Giustizia e degli Affari interni).

Le preliminari reazioni all'intervento del Ministro Moller sono state improntate ad una sostanziale comprensione ma accompagnate altresì dalla richiesta di un rapido quanto rigoroso

approfondimento giuridico di tutte le implicazioni del problema (certamente non favorita dalla non tempestiva presentazione del problema da parte delle Autorità di Copenaghen).
L'On. Ministro ha assicurato che la Presidenza, assistita dai Servizi giuridici del Consiglio e della Commissione, proseguirà i contatti con la Danimarca al fine di sottoporre alla CIG un testo di Protocollo che adatti alla nuova situazione giuridica il preesistente "opt-out", lasci al Governo danese la possibilità di adottare la formula dell'"opt-in" in conformità alle proprie norme costituzionali interne e, soprattutto, garantisca la compatibilità del Protocollo con una efficace azione della Unione nel settore della Giustizia e degli Affari Interni al quale il Progetto di Trattato costituzionale ha inteso attribuire, a giusto titolo, un rilievo centrale e crescente.

4. L'On. Ministro ha infine fornito alcune indicazioni sulle attività della CIG nelle prossime decisive settimane durante le quali il negoziato entrerà nella fase finale.
In preparazione del "Conclave" di Napoli del 28-29 novembre, la Presidenza distribuirà innanzitutto i testi elaborati dal Gruppo di esperti giuridici (cfr.messaggio Rappcee n. del 15 novembre 2003) incaricato di effettuare la revisione tecnica del Progetto convenzionale. Trattasi di un'opera quantitativamente e qualitativamente imponente alla quale tutti i partecipanti alla CIG hanno contribuito in spirito cooperativo e che ha permesso di conseguire un risultato eccellente e condiviso.
La Presidenza farà inoltre circolare una proposta complessiva volta ad individuare possibili soluzioni sui punti ancora aperti del negoziato nel solco del legato della Convenzione. Sulla base delle reazioni a tale documento nonché dei contatti bilaterali in corso (e che proseguiranno nei prossimi giorni), la Presidenza formulerà un compromesso finale per la sessione conclusiva della CIG a livello dei Capi di Stato o di Governo che si aprirà il 13 dicembre p.v.