



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

BOZZE NON CORRETTE

COMMISSIONI RIUNITE E CONGIUNTE

3^a (Affari esteri, emigrazione) e 14^a (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica

e

III (Affari esteri e comunitari) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati

AUDIZIONE DEL GOVERNO SUI SEGUITI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 21 E 22 GIUGNO 2007 E SULL'AVVIO DELLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA

4^a seduta: giovedì 26 luglio 2007

Presidenza del presidente della 14^a Commissione del Senato della Repubblica MANZELLA

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

I N D I C E

**Audizione del Governo sui seguiti del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007
e sull'avvio della Conferenza intergovernativa**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>
ANDREOTTI (<i>Misto</i>), senatore	7, 9
BIMBI (<i>Ulivo</i>), deputato	8
CRUCIANELLI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	3, 8, 9
FALOMI (<i>RC-SE</i>), deputato	7, 8
MARTONE (<i>RC-SE</i>), senatore	8

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Costituente Socialista: Misto-CS; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza nazionale: AN; Rifondazione comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Sinistra Democratica. Per il Socialismo europeo: SDpSE; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Crucianelli.

I lavori hanno inizio alle ore 14,55.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Governo sui seguiti del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 e sull'avvio della Conferenza intergovernativa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Governo sui seguiti del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 e sull'avvio della Conferenza intergovernativa.

Ricordo che la pubblicità dei lavori sarà assicurata, secondo le forme stabilite dagli articoli 33 e 48 del Regolamento del Senato della Repubblica e degli articoli 65 e 144 del Regolamento della Camera dei deputati, attraverso la resocontazione stenografica della seduta.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Onorevoli colleghi, iniziamo con un certo ritardo i nostri lavori a causa del susseguirsi di votazioni in sede di Assemblea.

Do il benvenuto all'onorevole Bimbi, Presidente della XIV Commissione della Camera dei deputati, e all'onorevole Ranieri, Presidente della III Commissione della Camera dei deputati. Rivolgo altresì il mio saluto al sottosegretario Crucianelli, il quale riferirà sull'avvio della Conferenza intergovernativa che ha preso le mosse dal mandato negoziale, successivo all'accordo di Bruxelles. I Parlamenti degli altri Paesi si danno un gran daffare per ottenere informazioni dai propri Governi; noi non lo facciamo ma il nostro Governo, a distanza di pochissimi giorni, è già qui nella persona del sottosegretario Crucianelli, cui cedo subito la parola.

CRUCIANELLI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, lunedì si è aperta a Bruxelles la nuova Conferenza intergovernativa, alla cui cerimonia inaugurale ha partecipato il ministro D'Alema. La CIG è incaricata di predisporre il testo di un Trattato di riforma dell'Unione europea che modificherà i Trattati esistenti secondo le linee dettagliate contenute nel mandato approvato dal Consiglio europeo del 21 e 22 giugno scorsi. La Presidenza portoghese ha distribuito un progetto di testo, su cui gli esperti giuridici hanno svolto una prima discussione di carattere preliminare il 24 e il 25 luglio, riservandosi di effettuare una di-

scussione più approfondita in occasione della ripresa dei lavori fissata per fine agosto.

È bene precisare che il lavoro che è chiamata a compiere la nuova CIG non è in alcun modo quello di una CIG «classica», che preveda un vero e proprio negoziato, con esito aperto. In questo caso, infatti, il negoziato c'è già stato e si è concluso in occasione del Consiglio europeo. Il mandato affidato alla CIG è sufficientemente dettagliato ed esaustivo da fare in modo che la Conferenza abbia natura eminentemente tecnica, quasi notarile. Non è un caso che i rappresentanti che i Governi sono stati chiamati a designare siano degli esperti giuridici. Certo, qualora dovessero emergere problemi di sostanza, la Presidenza potrà fare nuovamente ricorso a delle riunioni dei «*focal points*», gli alti funzionari nazionali che avevano già assicurato la preparazione del Consiglio europeo, che potranno – qualora necessario – affrontare tali problemi assicurando la continuità dell'esercizio. È inoltre previsto che i Ministri degli esteri discutano del progetto di Trattato in occasione della riunione informale di tipo Gymnich del 7 e 8 settembre e del successivo Consiglio dell'Unione europea del 15 ottobre.

In questo quadro, il Governo si impegna a tenere informato il Parlamento sull'andamento dei lavori della CIG. Auspichiamo comunque che questi non ci riservino sorprese e che possano essere rispettate, nei tempi e nei contenuti, le intese faticosamente raggiunte al Consiglio europeo.

La prima impressione che abbiamo avuto della bozza ricevuta – ma, lo ribadisco, si tratta solo di una prima impressione – è che lo schema seguito sia conforme al mandato approvato dal Consiglio. Sarà tuttavia necessario un attento lavoro di analisi da parte degli esperti giuridici, in quanto ci troviamo di fronte ad un testo di quasi 300 pagine, comprendente anche i protocolli e le dichiarazioni allegate, la cui lettura e comprensione risultano assai complesse da un punto di vista tecnico, in quanto si è tornati al metodo tradizionale della modifica dei Trattati esistenti attraverso una serie di emendamenti a pettine.

Prima di dare una valutazione definitiva del testo è quindi necessario effettuare un esame approfondito, norma per norma, per verificare le modifiche che verranno introdotte al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato che istituisce la Comunità europea, che viene ridenominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Per quanto riguarda le *red lines* che erano state indicate dal Governo e dal Parlamento nel corso del precedente negoziato, la bozza riprende le principali innovazioni istituzionali del Trattato costituzionale. Ritengo comunque utile ripercorrerle brevemente.

Vengono innanzitutto istituite una Presidenza stabile del Consiglio europeo ed una figura istituzionale che – quantunque non più denominata Ministro, bensì Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza – rappresenterà un'unica voce dell'Europa sul piano internazionale, avvalendosi del nuovo Servizio europeo per l'azione esterna.

A partire dal 2014 il numero dei commissari verrà ridotto a due terzi del numero degli Stati membri, in base al principio di rotazione paritaria. Il voto a maggioranza verrà esteso a numerose nuove materie (alcune delle quali erano state introdotte dal Trattato costituzionale).

Verranno assicurate la personalità giuridica unica dell'Unione europea (grazie all'assorbimento della Comunità nell'Unione) e il superamento della struttura a pilastri.

Verrà inoltre assicurato carattere giuridicamente vincolante alla Carta dei diritti fondamentali, attraverso una norma di rinvio e sia pure con le limitazioni riconosciute al Regno Unito. La Polonia si è riservata la possibilità di aderire anch'essa al Protocollo relativo al Regno Unito, ma non ha ancora assunto una decisione in proposito.

Anche il primato del diritto comunitario verrà riconosciuto, sia pure attraverso una dichiarazione della CIG.

Per quanto riguarda le modalità di voto, attraverso una norma *ad hoc* (che rinvia ad un Protocollo sulle disposizioni transitorie) si stabilisce che la doppia maggioranza prevista dal Trattato costituzionale si applicherà a partire dal 1° novembre 2014, restando fino a tale data in vigore le previsioni di Nizza. Tali disposizioni potranno altresì essere applicate fino al 31 marzo 2017, su richiesta di un membro del Consiglio.

Inoltre al Trattato verrà allegata una dichiarazione contenente una bozza di decisione del Consiglio che prevede che dal 1° novembre 2014 fino al 31 marzo 2017 si applichino i principi del cosiddetto compromesso di Ioannina, secondo cui i Paesi che rappresentano il 75 per cento di una minoranza di blocco, tanto in termini di Stati che di popolazione, possono deferire la questione al Consiglio affinché raggiunga un accordo entro un termine ragionevole. Le predette soglie – in base alla nuova intesa – verranno ridotte al 55 per cento a partire dal 31 marzo 2017.

Come convenuto dal Consiglio europeo, il ruolo dei Parlamenti nazionali viene rafforzato sia in relazione al processo legislativo che in materia di sussidiarietà, inserendo una norma *ad hoc* nel Trattato sull'Unione europea (TUE), questa di carattere essenzialmente ricognitivo, e modificando invece in tal senso i due protocolli già previsti dal Trattato costituzionale.

A seguito della richiesta olandese di inserire i criteri di Copenaghen nei Trattati, l'articolo sulle condizioni per l'adesione verrà integrato con un riferimento ai «criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo» di cui si dovrà «tenere conto».

In materia di competenze, le disposizioni del Trattato costituzionale vengono integrate da alcune norme (tra cui un protocollo) destinate a precisare la delimitazione tra le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri e in materia di competenze concorrenti.

Su richiesta del Regno Unito viene riaffermata – attraverso una nuova norma e due dichiarazioni *ad hoc* – la specificità delle disposizioni e delle procedure in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) e di politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), sia pure in un quadro che assicura comunque il superamento della struttura a pila-

stri. Sempre su richiesta di Londra, viene estesa alla cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione in materia di polizia l'applicazione dell'*opt out* già riconosciuto al Regno Unito nel 1997 in relazione ad alcuni settori GAI. In tale ambito viene inoltre mantenuto il meccanismo del «freno di emergenza» previsto agli articoli III-270 e III-271 del Trattato costituzionale, che viene leggermente snellito. Tale meccanismo viene inoltre esteso – con l'obiettivo questa volta di agevolare l'attivazione di una cooperazione rafforzata – anche agli articoli relativi all'istituzione di una Procura europea e alla cooperazione di polizia, per cui è prevista l'unanimità. In tal caso è necessaria una richiesta di nove Paesi membri.

Su richiesta francese, tra gli obiettivi dell'Unione non figurerà il riferimento alla «concorrenza libera e non falsata» in relazione al mercato interno (il settore della concorrenza rimane comunque una precisa competenza dell'Unione, cui vengono dedicate specifiche disposizioni). Per evitare che tale assenza fra gli obiettivi possa avere implicazioni per quanto riguarda le competenze implicite dell'Unione e quindi l'applicazione della clausola di flessibilità (articolo 308 TCE), è stato previsto – anche su richiesta italiana – uno specifico protocollo, avente pari valore giuridico. È previsto altresì un protocollo per garantire la tutela dei servizi di interesse generale.

Conformemente al mandato, il nuovo Trattato conterrà anche elementi di arricchimento rispetto al Trattato costituzionale, segnatamente in materia di energia e cambiamenti climatici. Quanto al primo settore, verrà precisato che l'Unione dovrà agire in uno «spirito di solidarietà tra Stati membri», anche con specifico riferimento ad eventuali difficoltà di approvvigionamento di prodotti energetici. Tra gli obiettivi della politica energetica dell'Unione verrà inserito quello di promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

In materia di cambiamenti climatici è prevista una nuova base giuridica che permetterà all'Unione di promuovere sul piano internazionale misure destinate a combattere tali fenomeni.

Su richiesta dell'Italia e di un gruppo di altri Paesi *like-minded* il numero minimo di Paesi necessario per avviare le cooperazioni rafforzate è stato fissato a nove.

Al di là delle modifiche che ho appena elencato tutte le innovazioni contenute nel Trattato costituzionale verranno riprese nel Trattato di riforma, così come convenuto nel Consiglio europeo. Questo per quanto concerne i contenuti.

Gli obiettivi che poniamo adesso nella CIG sono diretti innanzitutto a verificare la corretta traduzione in articoli e in termini giuridici del mandato dettagliato approvato dal Consiglio europeo, garantendone una stretta osservanza. Ciò consentirà infatti di preservare le principali innovazioni contenute nel Trattato costituzionale, a livello istituzionale, ma non solo. L'altro obiettivo che ci poniamo è di ordine temporale. I lavori della CIG dovrebbero concludersi in sostanza al Vertice informale dei Capi di Stato e di Governo che si terrà a Lisbona il 18 e 19 ottobre, in modo da

giungere alla firma del nuovo Trattato in occasione del Consiglio europeo di dicembre. Anche questo è un obiettivo prioritario. Si tratta infatti di disporre di tempo sufficiente affinché il Trattato possa essere ratificato ed entrare in vigore prima delle elezioni del Parlamento europeo del 14 giugno 2009. Per rispettare tale scadenza occorrerà che i lavori della CIG procedano speditamente.

Sin da adesso si può tuttavia osservare che, dopo i due anni di esitazioni conseguenti all'esito negativo dei *referendum* in Francia e nei Paesi Bassi, la macchina dell'integrazione europea si è comunque messa in moto. Sul piano politico il faticoso compromesso raggiunto nella notte del 22 giugno va pertanto considerato positivamente, anche se chi si aspettava maggiori progressi sulla via dell'integrazione è rimasto giustamente deluso, in quanto il compromesso finale ha rappresentato nel suo complesso un livello di ambizione inferiore a quello prospettato nel Trattato costituzionale.

L'intesa raggiunta permette poi di recuperare ad una prospettiva di integrazione europea due Paesi fondatori, Francia e Paesi Bassi, e consente altresì di recuperare le parti essenziali di un Trattato, quello costituzionale, che altrimenti non sarebbe mai entrato in vigore. Inoltre l'intesa raggiunta, con la sua articolazione assai dettagliata, consente di delimitare notevolmente i rischi di nuovi arretramenti nell'ambito della prossima CIG.

Infine, anche a seguito delle concessioni fatte dal fronte europeista, il nuovo Trattato dovrebbe prevedibilmente essere approvato in tutti i Paesi membri attraverso una semplice ratifica parlamentare (con l'eccezione già sicura dell'Irlanda, per cui il passaggio referendario è obbligatorio), quindi la fase di ratifica dovrebbe questa volta svolgersi senza eccessive incertezze.

PRESIDENTE. Signor Sottosegretario, la ringrazio per le spiegazioni fornite. Sul piano meramente formale qualche preoccupazione emerge circa la voluminosità del lavoro: le quasi 300 pagine del testo non permettono di raggiungere, a mio avviso, la chiarezza necessaria. Quindi credo sarebbe opportuno pensare ad un testo consolidato. Mi pare che anche il Parlamento europeo abbia chiesto la redazione di un testo consolidato, quasi in tempo reale. È giusto, come lei ha sottolineato, che la CIG abbia un compito meramente esecutivo rispetto al mandato negoziale dettagliato di Bruxelles.

FALOMI (*RC-SE*). Signor Presidente, vorrei intervenire sull'ordine dei lavori. Alla Camera dei deputati abbiamo in votazione alcune questioni pregiudiziali, quindi potremmo dedicare circa un quarto d'ora alla discussione. Non mi pare che un tale lasso di tempo sia sufficiente per avviare un confronto approfondito, quindi proporrei un aggiornamento dei nostri lavori per poter avviare, in nuova seduta, un dibattito significativo.

ANDREOTTI (*Misto*). Sarebbe utile avere il testo.

FALOMI (*RC-SE*). Come giustamente osserva il senatore Andreotti, bisognerebbe avere a disposizione il testo cui anche il presidente Manzella ha fatto riferimento.

PRESIDENTE. Credo che la richiesta del senatore Falomi sia più che ragionevole e riguardi anche la disponibilità del testo della relazione del Sottosegretario. Inoltre, i nostri uffici hanno già provveduto alla redazione di *dossier* esplicativi di questo lavoro di «taglia e cuci» che si sta compiendo.

Ritengo sarebbe utile, per un Parlamento che ha ratificato il Trattato costituzionale, avere un ragguaglio preciso sulle varianti di un Trattato che è diventato legge del nostro Stato.

MARTONE (*RC-SE*). Interverrò brevemente, considerato che ci aggiorneremo a settembre. Il messaggio che vorremmo dare al Governo è quello di prevedere un passaggio parlamentare prima della conclusione del testo del Trattato e non soltanto in occasione della sua ratifica. Siamo già abbastanza preoccupati della formula intergovernativa, perché esclude i Parlamenti con il loro ruolo costituente; vorremmo almeno che il Governo prevedesse di aggiornarci ad ottobre in *mid-term* rispetto all'andamento del negoziato. Credo che questo sia un requisito minimo.

PRESIDENTE. Il Sottosegretario ci ha fornito una data precisa, quella della riunione di tipo Gymnich del 7-8 settembre. La settimana successiva a tale riunione avremo dei dati che riguardano non solo il lavoro tecnico ma anche e soprattutto il lavoro politico.

CRUCIANELLI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Sono assolutamente d'accordo. Peraltro, nell'introduzione avevo già fatto cenno al fatto che questo lavoro della CIG dovrà essere non dico monitorato, ma certamente seguito dal Parlamento. Il Governo dovrà quindi confrontarsi con il Parlamento non solo a conclusione di questo lavoro, ma anche nelle fasi più importanti di elaborazione.

BIMBI (*Ulivo*). Proprio ieri la III Commissione della Camera dei deputati ha deliberato un'indagine conoscitiva che seguirà l'intero percorso. Pertanto da questo punto di vista la Camera è attivata; se lo sarà anche il Senato si andrà nella direzione richiesta dal senatore Martone.

PRESIDENTE. Mi pare ci sia accordo in tal senso. Vorrei ricordare che assieme alla presidente Bimbi, nell'ultima COSAC, la riunione degli organi specializzati dei Parlamenti nazionali, abbiamo condotto non dico una battaglia, ma piccole scaramucce di contenimento rispetto a questo tipo di «pretese» dei Parlamenti nazionali. Siamo di fronte ad un ordinamento costituzionale multilivello, in cui si intrecciano i vari snodi e ciò è inevitabile, ma ognuno deve fare il proprio lavoro. I Parlamenti nazionali hanno sempre questa spinta irrefrenabile a partecipare.

ANDREOTTI (*Misto*). Semmai c'è una spinta inversa a trascurare i Parlamenti!

PRESIDENTE. Si tratta di bilanciare e di precisare. Ciò che non si può fare è andare tutti dietro al pallone, come accade ai ragazzini che apprendono a giocare nelle scuole di calcio. Con la presidente Bimbi siamo stati molto attenti nel sottolineare che ciascuno deve compiere il proprio lavoro ai vari livelli di competenza propri del Parlamento europeo e di quelli nazionali, che hanno momenti di intercomunicazione ma non di confusione.

CRUCIANELLI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Da parte mia vorrei confermare quanto dichiarato, che mi pare sia parte di un'intesa comune, ribadendo altresì la disponibilità del Governo, come peraltro su tutte le materie che riguardano la complicatissima vicenda del Trattato costituzionale, ad essere presente quando il Parlamento lo richiederà.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il sottosegretario Crucianelli.

Tenuto conto dei concomitanti lavori delle Assemblee del Senato e della Camera, propongo di rinviare il seguito dell'audizione in titolo ad altra seduta.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

I lavori terminano alle ore 15,20.

