

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

Doc. XVI

n. 2

RELAZIONE

**DELLA 3^a COMMISSIONE (AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)
E DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

(RELATORI PROVERA e GRECO)

SU

**IL DIBATTITO SUL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA
IN VISTA DEL CONSIGLIO EUROPEO DI LAEKEN**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 26 NOVEMBRE 2001

*a conclusione di una procedura d'esame della materia, svolta, ai sensi
dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, nelle sedute del 6 e 13 novembre 2001*

ONOREVOLI SENATORI. — L'esame di una relazione all'Assemblea sul dibattito sul futuro dell'Unione europea in vista del Consiglio europeo di Laeken fa seguito all'invito — rivolto dal Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera — a concludere rapidamente il primo ciclo di audizioni dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, svolta dalla 3^a Commissione e dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato congiuntamente con le Commissioni III e XIV della Camera, in modo tale che le risultanze conoscitive nel frattempo acquisite possano consentire alle Commissioni di produrre documenti idonei a rappresentare la base di dibattiti nelle Assemblee di Camera e Senato sui temi in oggetto.

Al riguardo appare evidente l'importanza della posizione che dovrà essere definita al Consiglio europeo di Laeken, alla luce della Dichiarazione sul futuro dell'Unione allegata al Trattato di Nizza, che ha aperto un nuovo processo di riforma, al fine di individuare con precisione, in questa fase del dibattito, l'agenda e il metodo delle riforme, tenendo conto che, solamente in una fase successiva al vertice di Laeken, saranno affrontate le scelte di merito.

Lo scopo della presente relazione è quindi quello di favorire, riassumendo anche gli elementi emersi a proposito di tali questioni dall'indagine conoscitiva in corso, lo sviluppo del dibattito parlamentare in vista della formulazione di indirizzi al Governo sulle questioni da affrontare a Laeken in merito al futuro dell'Unione.

1. IL PROCESSO DI RIFORMA APERTO DALLA DICHIARAZIONE SUL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA.

Con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione (n. 23) allegata al Trattato di Nizza,

il Consiglio europeo ha voluto aprire una riflessione ampia e approfondita sul progetto di Europa che si vuole costruire, cui sono invitati a partecipare tutti i cittadini, in vista di un ulteriore processo di riforma da portare avanti con un metodo nuovo e da concludere nel 2004.

L'esigenza forte da cui è nata questa dichiarazione è quella di accrescere la legittimità democratica delle decisioni dell'Unione, far partecipare i cittadini e le assemblee rappresentative alle grandi scelte che caratterizzano questa fase della costruzione europea. Un'esigenza rafforzata dalle difficoltà incontrate nella definizione del Trattato di Nizza e dal rischio che, a seguito degli stessi sviluppi del processo di integrazione europea, l'Europa sia percepita, paradossalmente, insieme come troppo lontana e troppo intrusiva.

Al fine di promuovere tale dibattito anche nel nostro paese, le citate Commissioni e la Giunta hanno avviato l'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea. Inoltre il prossimo 30 novembre, su iniziativa dei Presidenti delle due Camere, si svolgerà una manifestazione finalizzata ad attivare un programma di ulteriori iniziative da parte del Parlamento, delle altre istituzioni, delle autonomie e delle organizzazioni della società civile.

L'importanza della Dichiarazione sul futuro dell'Unione non va dunque sottovalutata, non solo per l'esito a cui condurrà il processo da essa aperto, ma anche perché ha posto per la prima volta in termini del tutto nuovi la questione della partecipazione dei Parlamenti, e per loro tramite dei cittadini, alla formazione delle norme fondamentali dell'Unione. Essa definisce un calendario e indica i temi principali del nuovo processo di riforma.

In particolare, per quanto riguarda il calendario, il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, al termine della Presidenza

belga, concorderà una dichiarazione contenente «iniziative adeguate per il proseguimento e il metodo di questo processo»; a conclusione di queste tappe preparatorie, una nuova Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sarà convocata, nel 2004, al fine di trattare specifici temi in vista delle connesse modifiche dei trattati.

La dichiarazione sul futuro dell'Europa ha previsto che il dibattito – pur potendo essere ampliato a questioni ulteriori – affronti in via prioritaria questi temi:

le modalità per stabilire e mantenere una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà;

lo *status* della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza;

una semplificazione dei trattati al fine di renderli più chiari e meglio comprensibili senza modificarne la sostanza;

il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea.

2. LE DECISIONI CHE DOVRÀ ASSUMERE IL CONSIGLIO EUROPEO DI LAEKEN (14 E 15 DICEMBRE 2001).

Come stabilito a Nizza, il Consiglio europeo che si svolgerà a Laeken il prossimo 14 e 15 dicembre 2001 concorderà una dichiarazione sull'agenda e il metodo del processo di riforma.

La questione di un diverso metodo di elaborazione delle riforme dell'Unione, che assicuri un maggior ruolo dei parlamenti, è stata posta con forza dal Parlamento europeo (PE) e dai parlamenti nazionali. In particolare si è fatto riferimento – anche da parte della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC), che si è tenuta a Bruxelles il 4 e 5 ottobre 2001, su fattiva iniziativa della delegazione italiana e di quella del Parlamento europeo – alla proposta di affidare tale compito ad

una Convenzione ispirata a quella che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Convenzione opererebbe naturalmente nell'ambito dei trattati vigenti. Resterebbe quindi fermo il ruolo della Conferenza intergovernativa (CIG), cui l'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea affida le modifiche dei Trattati, da sottoporre poi a ratifica degli Stati membri. La Convenzione dovrebbe pertanto, allo stato delle norme, elaborare il progetto (o proposte) di riforma, che dovrebbero essere poi approvati da una Conferenza intergovernativa.

A Laeken ci si dovrà altresì pronunciare sulla forma di raccordo dell'istituenda Convenzione con la società civile.

La dichiarazione sul futuro dell'Unione ha invitato infatti tutte le parti interessate, vale a dire la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, la Commissione, il Parlamento europeo, i governi e i parlamenti nazionali, a farsi promotori di ampie discussioni che coinvolgano la società civile nel suo complesso.

Il Consiglio affari generali dell'8 e 9 ottobre ha indicato che la società civile sarà coinvolta attraverso un programma di audizioni da parte della Convenzione da svolgere nell'ambito di una rete di organismi non governativi. L'altra opzione, sostenuta dalla COSAC e dal PE, che il Consiglio non ha però preso in considerazione, è quella della creazione di un *forum* europeo e di *forum* nazionali che consentano ai cittadini ed alla società civile di contribuire ai lavori della Convenzione.

Il Consiglio europeo di Laeken sarà peraltro chiamato ad affrontare anche altri temi, quali lo stato del processo di allargamento dell'Unione europea ed i progressi compiuti nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione nei settori degli affari interni e della giustizia.

3. LA CONVENZIONE.

L'ipotesi di istituire una Convenzione ha ricevuto finora ampi consensi, al punto da potersi considerare quasi acquisita. Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre 2001 ha raggiunto infatti un accordo sul principio di convocare una Convenzione incaricata di preparare la futura Conferenza intergovernativa del 2004.

Restano da definire diversi aspetti, relativi ai temi che la Convenzione affronterà, alla sua composizione, al suo modo di lavorare, al suo rapporto con la Conferenza intergovernativa, ai tempi del processo di riforma. Si tratta di questioni di grande rilievo, determinanti del peso che la Convenzione effettivamente assumerà e della sua capacità di elaborare riforme di ampiezza e respiro sufficiente ad affrontare le esigenze del futuro dell'Europa allargata.

3.1 *Composizione*

Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha raggiunto un accordo sulla composizione della Convenzione che, sul modello della Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti, dovrebbe essere composta da:

- 16 rappresentanti del Parlamento europeo;
- 30 dei parlamenti nazionali;
- 15 dei Governi degli Stati membri;
- 1 della Commissione europea.

In qualità di osservatori vi dovrebbero partecipare anche – come tra l'altro evidenziato nel corso delle audizioni tenutesi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea – rappresentanti del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Analoga posizione ha espresso la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo nel progetto di risoluzione sul Consiglio Europeo di Laeken e l'avvenire dell'Unione approvato il 22 ottobre 2001.

3.2 *Presidente e Presidium della Convenzione*

Il Consiglio affari generali dell'8 e 9 ottobre ha indicato che il Consiglio europeo di Laeken potrebbe designare il presidente della Convenzione, che dovrebbe essere coadiuvato da un ufficio di presidenza (*Presidium*) composto di almeno un membro per ciascuna delle componenti della Convenzione (Parlamento europeo, parlamenti nazionali, governi e Commissione europea). Il *Presidium* dovrebbe essere assistito da un segretariato che sarà fornito dal Segretariato generale del Consiglio.

La Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo ha chiesto invece che, analogamente a quanto avvenuto per la Convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali, il presidente sia eletto all'interno della Convenzione stessa e che sia una personalità politica di prestigio europeo, dotata di una esperienza parlamentare. Si chiede inoltre che il *Presidium* della Convenzione sia composto da 8 membri (Presidente della Convenzione, rappresentante della Commissione europea, 2 parlamentari europei, 2 parlamentari nazionali, un rappresentante della Presidenza del Consiglio in esercizio e uno della Presidenza successiva). La suddetta Commissione propone inoltre che il *Presidium* sia incaricato di intrattenere rapporti regolari con il Consiglio europeo e che, terminati i suoi lavori, resti in funzione per partecipare alla Conferenza intergovernativa.

Il Governo italiano ha avanzato per la Presidenza della Convenzione la candidatura del Senatore Giuliano Amato, confermata dal ministro Ruggiero nell'audizione dello scorso 31 ottobre. Sono state inoltre avanzate le candidature di Wim Kok, Primo ministro dei Paesi bassi, che però ha ritirato la propria disponibilità, dell'ex presidente della Finlandia Ahtisari, del Primo ministro finlandese Lipponen, dell'ex Primo ministro del Belgio Dehaene, del Primo ministro portoghese Guterres e del Primo ministro lussemburghese

Junker. Tra le candidature non ancora ufficialmente confermate vi sono quella di Giscard d'Estaing (ex presidente della Repubblica francese) e dell'ex Presidente della Repubblica federale tedesca Herzog (già Presidente della Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

3.3 Ruolo dei paesi candidati

La dichiarazione sul futuro dell'Unione ha previsto che i paesi candidati siano associati al processo di riforma, precisando che i paesi candidati che avranno concluso i negoziati di adesione saranno invitati a partecipare alla prossima Conferenza intergovernativa.

Il Consiglio affari generali dell'8 e 9 ottobre ha concordato sul fatto che i paesi candidati siano associati ai lavori della Convenzione con una rappresentanza analoga a quella degli Stati membri dell'Unione europea (1 rappresentante del governo e 2 del parlamento nazionale). In occasione del Consiglio europeo informale che si è svolto il 19 ottobre a Gand è emersa l'indicazione che i rappresentanti dei paesi candidati abbiano un ruolo «consultivo» e non «deliberativo» (rimane inoltre da risolvere la questione della partecipazione della Turchia). Anche la COSAC si è espressa affinché i parlamenti dei paesi candidati siano rappresentati in maniera adeguata accanto alle altre componenti della Convenzione.

4. METODO DI LAVORO NELLA CONVENZIONE E RAPPORTO CON LA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA (CIG)

Si pone quindi la questione del metodo di lavoro della futura Convenzione e del rapporto tra la sua attività e quella della Conferenza intergovernativa (CIG) che la seguirà.

4.1 La questione delle opzioni delineate dalla Convenzione

Per quel che concerne il problema dei poteri della Convenzione, la dichiarazione di Laeken dovrà chiarire se tale organo sarà chiamato a elaborare una pluralità di proposte oppure una proposta unitaria, sia pure articolata su possibili soluzioni alternative su singole questioni. La questione si lega a quella del metodo di lavoro della Convenzione, che sarebbe chiamata verosimilmente a decidere a maggioranza nella prima ipotesi e per consenso nella seconda. È facile intuire che la prima soluzione privilegia la speditezza dei lavori e il pluralismo dei punti di vista, mentre la seconda mira a garantire una convergenza di intenti sufficientemente forte da mettere al riparo il lavoro di elaborazione della Convenzione da eccessivi rimaneggiamenti da parte della successiva CIG.

Il Consiglio affari generali dell'8 e 9 ottobre ha indicato che il compito della Convenzione sarà quello di elaborare opzioni per la prossima CIG. In occasione del Consiglio europeo informale che si è svolto il 19 ottobre a Gand è emerso che la Convenzione dovrebbe lavorare ricercando il consenso o orientamenti di maggioranza e che qualora non ci riuscisse dovrà indicare opzioni maggioritarie e minoritarie.

La Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo nel citato progetto di risoluzione approvato il 22 ottobre ha chiesto che la Convenzione sia incaricata di elaborare una proposta unica e coerente che dovrebbe essere sottoposta alla CIG come sola base di negoziazione e decisione. Si chiede inoltre che il *Presidium* della Convenzione, terminati i suoi lavori, resti in funzione per partecipare alla Conferenza intergovernativa.

Anche la COSAC ha chiesto che il compito di tale organismo non sia limitato a quello di un *forum* di discussione, ma comprenda la presentazione alla CIG di un pro-

getto coerente, che individui delle soluzioni rispetto alle questioni che la CIG stessa affronterà. In proposito alla COSAC si è svolto un approfondito dibattito sull'opportunità di citare espressamente dei riferimenti ad opzioni alternative che, secondo taluni degli intervenuti, potrebbero «cristallizzare» le contrapposizioni esistenti e rendere più difficile la successiva opera di mediazione.

Il Governo italiano ha dichiarato il suo impegno a far sì che le opzioni che emergeranno dai lavori della Convenzione siano la base dei lavori della Conferenza intergovernativa e siano trattate in considerazione del grado di sostegno ottenuto all'interno della Convenzione.

Nell'audizione dello scorso 31 ottobre il ministro Ruggiero ha peraltro affermato che la redazione da parte della Convenzione di opzioni alternative sarebbe preferibile al raggiungimento di un compromesso unitario ai danni delle posizioni più avanzate in materia di riforme istituzionali. Sugli esiti finali della Convenzione sembra quindi prevalere un orientamento favorevole a produrre un documento aperto nel quale possano trovare spazio anche ipotesi alternative di minoranza che raggiungano un significativo consenso. Il destinatario di tale lavoro dovrebbe comunque essere la prossima CIG che avrebbe la facoltà, almeno stando a quanto sostenuto dal Ministro Buttiglione, di decidere con mandato pieno rispetto alle proposte della Convenzione. È stato infatti sottolineato che il testo licenziato dalla Convenzione non potrà comunque mai essere vincolante perché i portatori della sovranità sono gli Stati nazionali.

La dichiarazione di Laeken dovrebbe comunque decidere sul mandato da dare alla Convenzione, rinviando ad un momento successivo la discussione sulle modalità con le quali si dovrà operare.

4.2 Tempi del processo di riforma e rapporto fra Convenzione e CIG

In secondo luogo – e sempre sotto il profilo metodologico – resta da definire quale debba essere il rapporto tra la Convenzione e la futura CIG, sia per quanto riguarda i poteri della Convenzione, sia per quanto attiene ai tempi che separeranno i lavori della prima dall'inizio della seconda.

È evidente che non potrà intercorrere un lasso di tempo troppo lungo tra la fine dei lavori della Convenzione e l'inizio della Conferenza intergovernativa. Due o tre mesi appaiono sufficienti, ma anche necessari, se si vuole consentire che sulle proposte della Convenzione si sviluppino dei dibattiti a livello nazionale ed europeo che possano coinvolgere in primo luogo i Parlamenti nella prospettiva dello sviluppo delle trattative intergovernative in seno alla CIG. In particolare, dovrebbe essere assicurato uno stretto raccordo fra i Parlamenti ed i rispettivi rappresentanti in seno alla Convenzione, tale da assicurare un esauriente e continuativo flusso di informazioni sugli sviluppi della discussione in merito alla riforma dell'Unione.

La questione dei tempi del processo di riforma e dello svolgimento della Conferenza intergovernativa ha un rilievo particolare, poiché incide direttamente sia sull'effettivo confluire dei lavori della Convenzione in quelli della CIG, sia sulla creazione del cosiddetto «ingorgo istituzionale» del 2004. La dichiarazione sul futuro dell'Unione europea ha previsto infatti che la prossima Conferenza intergovernativa si svolga nel 2004 ma la Commissione europea e il PE hanno chiesto di anticipare la Conferenza intergovernativa al secondo semestre del 2003, nel corso della Presidenza italiana, per evitare il sovrapporsi dei lavori della Conferenza con lo svolgimento delle campagne elettorali per le elezioni al Parlamento europeo (giugno del 2004), con la conclusione dei primi negoziati di adesione con i paesi candidati,

nonché con la scadenza del mandato dell'attuale Commissione europea.

Il Consiglio affari generali dell'8 e 9 ottobre ha concordato sul fatto che i lavori della Convenzione dovrebbero iniziare quanto più presto possibile nel primo semestre del 2002, sotto la presidenza spagnola del Consiglio, e durare per circa un anno (in occasione del Consiglio europeo informale che si è svolto il 19 ottobre a Gand è stato indicato che la Convenzione potrebbe riunirsi dal 21 marzo 2002 al giugno 2003). Il Consiglio affari generali dell'8 e 9 ottobre ha inoltre concordato sull'opportunità di un intervallo di tempo, come periodo di riflessione, tra la conclusione della Convenzione e l'avvio della Conferenza intergovernativa, che alcuni Stati membri vorrebbero il più breve possibile, per dare maggiore continuità ai lavori della Convenzione con quelli della CIG, e alcuni più lungo per le opposte ragioni.

La richiesta di un anticipo al 2003 dei lavori della Conferenza intergovernativa è appoggiata anche dal Governo italiano, che ritiene che la Convenzione debba essere convocata prima del Consiglio europeo di Barcellona che si svolgerà il prossimo marzo, concludere i propri lavori per il marzo 2003, prevedendo un periodo di riflessione di un massimo di 6 mesi tra il termine dei lavori della Convenzione e l'inizio dei lavori della Conferenza intergovernativa, che dovrebbe essere convocata nell'ottobre del 2003 sotto Presidenza italiana e concludere i lavori prima dell'inizio della campagna elettorale per il Parlamento europeo.

5. AGENDA DEL PROCESSO DI RIFORMA

Sotto il profilo dei contenuti la prima questione riguarda le riforme da affrontare, ovvero se limitare l'agenda dei temi che saranno oggetto del mandato da affidare alla Convenzione ai quattro punti indicati dalla dichiarazione sul futuro dell'Unione, o se estenderla ad altre e ulteriori questioni, pos-

sibilità peraltro prevista dalla stessa dichiarazione. In entrambi i casi sarà anche stabilito se lasciare comunque l'agenda aperta a integrazioni che dovessero essere ritenute necessarie nel corso dei lavori della Convenzione.

A tale proposito da più parti - in particolare dal Presidente della Repubblica Ciampi, e da numerose personalità europee di rilievo, nonché dal Parlamento europeo - è stata posta l'esigenza di porre come principale obiettivo del processo di riforma quello di elaborare una Costituzione dell'Unione europea.

La Presidenza belga ha indicato che la Dichiarazione di Laeken verterà su agenda, metodo e calendario del dibattito sul futuro dell'Europa e che l'agenda sarà ampliata, rispetto ai quattro temi indicati dalla dichiarazione sul futuro dell'Europa per ricompredervi la discussione su un progetto globale per l'Europa che contempli:

- una nuova organizzazione della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri;

- le modalità di finanziamento dell'Unione europea;

- le procedure decisionali;

- architettura istituzionale dell'Unione europea ed equilibrio interistituzionale;

- ruolo delle regioni;

- la struttura dei trattati;

- la modernizzazione del metodo comunitario e il dialogo con le parti sociali.

Il Governo italiano, come riaffermato anche dai ministri Buttiglione e Ruggiero nel corso della citata indagine, ritiene che l'elenco dei temi indicati dalla dichiarazione sul futuro dell'Unione europea non sia esaustivo, bensì si è dichiarato favorevole ad una sua interpretazione dinamica ed evolutiva che in particolare prenda in considerazione anche i seguenti temi:

- riorganizzazione e costituzionalizzazione dei trattati, accompagnata dall'inserimento della Carta dei diritti al loro interno;

estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio;

estensione del metodo comunitario al terzo pilastro, concernente la cooperazione nei settori degli affari interni e della giustizia;

rafforzamento della capacità decisionale dell'Unione nel settore della cooperazione negli affari interni e la giustizia;

possibilità dell'elezione diretta del Presidente della Commissione europea;

razionalizzazione dei lavori del Consiglio, con il rafforzamento del ruolo di coordinamento del Consiglio Affari generali;

estensione del potere di codecisione del Parlamento europeo a tutte le materie di carattere legislativo;

questione del governo dell'economia;

coerenza ed efficacia dell'azione esterna dell'Unione europea.

La Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo, nel progetto di risoluzione sul Consiglio Europeo di Laeken e l'avvenire dell'Unione approvato il 22 ottobre, ha pure chiesto che il dibattito sul futuro dell'Europa non sia limitato ai temi indicati dalla dichiarazione di Nizza, ma sia esteso ad ulteriori temi, tra i quali:

l'estensione del metodo comunitario alla politica estera e di sicurezza comune, alla cooperazione giudiziaria penale e di polizia, con l'integrazione di Europol nel quadro istituzionale dell'Unione e la nascita di un pubblico ministero europeo;

la revisione della regola della Presidenza semestrale del Consiglio;

l'introduzione di una gerarchia delle norme;

il rafforzamento del ruolo colegislativo del Parlamento europeo in tutti i campi;

la previsione di una partecipazione attiva del Parlamento europeo alle cooperazioni rafforzate;

l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo.

5.1 Sviluppo e prospettive della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD)

È evidente che l'attualità conseguente ai tragici eventi dell'11 settembre scorso è entrata prepotentemente anche nella discussione sul ruolo e sul futuro dell'Europa portando in primissimo piano temi sempre attuali quali, ad esempio, quelli della PESC o della PESD. A questo riguardo l'attività del Parlamento si è intrecciata con gli impegni in ambito comunitario connessi all'iniziativa del Presidente del Senato belga De Decker (nel semestre di Presidenza belga dell'Unione) intesa a dare una dimensione parlamentare alla politica europea di sicurezza e difesa comune (argomento oggetto della relazione approvata dalla Giunta lo scorso 17 ottobre, Doc. XVI, n. 1, sulla base dell'iniziativa del senatore Girfatti).

Il trattato sull'Unione europea al titolo V (articoli 11-28) definisce il quadro istituzionale della politica estera e di sicurezza comune, già indicata peraltro, ai sensi dell'articolo 2 dello stesso testo, quale strumento per la realizzazione di una tra le finalità dell'Unione: «affermare la sua identità sulla scena internazionale».

«La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune», la quale «potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso» (così l'articolo 17 del Trattato).

L'insieme delle determinazioni e degli impegni assunti a livello comunitario dal 1999 a oggi conduce ormai a definire con tratti suoi propri – entro la cornice unificante della PESC – una politica europea di sicurezza e difesa (cosiddetta PESD), destinata in prospettiva a sfociare, se il Consiglio europeo decidesse in tal senso e fatta salva la neces-

sità dell'unanime consenso degli Stati membri dell'Unione, in una vera e propria difesa comune.

Per restare comunque all'attuale assetto, è bene ricordare che la PESD non investe l'ambito relativo alla difesa collettiva, ma attiene essenzialmente alla conduzione delle missioni cosiddette di «Petersberg».

Esse sono:

missioni umanitarie o di evacuazione di persone;

missioni di mantenimento della pace;

missioni di forze armate ai fini della gestione di crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace.

L'emersione di una politica europea in materia di sicurezza e di difesa può farsi risalire alla decisione degli Stati membri dell'Unione di costituire una forza di reazione rapida. Sulla scorta delle indicazioni emerse nel Consiglio europeo di Colonia (3-4 giugno 1999), un decisivo impulso giungeva, a tale riguardo, dal Consiglio europeo di Helsinki (10-11 dicembre 1999). In tale occasione, gli Stati membri dell'Unione convennero su un impegno globale (*Headline Goal*) consistente nella capacità di schierare, a partire dal 2003, sino a un corpo di armata (fino a 15 brigate o 50.000-60.000 soldati, il che significa, considerando le esigenze di rotazione, dotarsi della capacità di mobilitare anche 180.000 militari), entro 60 giorni e per un periodo non inferiore a un anno.

Ancora, nel Consiglio di Helsinki si stabilì che l'Unione si dotasse di nuovi organi politici e militari permanenti per la guida politica e la direzione militare delle operazioni, da condursi - si precisava nelle conclusioni della Presidenza - «là dove la NATO nel suo insieme non è impegnata» (secondo il principio «NATO first», ossia che sia per prima la NATO a valutare se intervenire o meno per l'instaurazione o il mantenimento della pace «fuori area»).

Decisivo passaggio per l'attuazione dell'obiettivo di capacità militare stabilito ad Hel-

sinki risultò la Conferenza di impegno di capacità, svoltasi a Bruxelles il 20 novembre 2000, nel corso della quale gli Stati membri (ad esclusione della Danimarca, che fece valere una specifica riserva apposta in sede di negoziazione del Trattato di Amsterdam) assunsero i rispettivi impegni. La quantificazione delle forze richieste fu rimessa ad un Catalogo delle capacità (*Capability Catalogue*) - formalmente approvato in quella sede - il quale determina in dettaglio le forze necessarie per le diverse situazioni.

Attraverso tale percorso decisionale, è stata in particolare definita nei suoi effettivi la forza di reazione rapida prevista ad Helsinki. Al riguardo, è bene chiarire che non si tratta di un corpo d'armata europeo integrato, bensì di contingenti nazionali destinati alle missioni - decise in comune - di tipo «Petersberg», messi a disposizione su base volontaria dagli Stati membri, i quali conservano la facoltà di valutare autonomamente l'opportunità del loro eventuale schieramento.

Altro rilevante passaggio è stato il Consiglio Europeo di Nizza (7-9 dicembre 2000). In tale occasione, sono state istituite le strutture permanenti preposte alla conduzione della PESD, ossia:

il Comitato politico e di sicurezza, incaricato di seguire la situazione internazionale, di formulare pareri per il Consiglio dell'Unione e, in caso di crisi, di assicurare il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni militari nonché l'attuazione delle decisioni istituzionalmente spettanti al COREPER (Comitato dei Rappresentanti permanenti), al Consiglio Affari generali e all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune;

il Comitato militare, composto dai Capi di stato maggiore della difesa degli Stati membri, rappresentati dai loro delegati militari a Bruxelles ed incaricato di assicurare la direzione dello *staff* militare, oltretutto di

compiti di consulenza tecnica verso il Comitato di cui al punto precedente;

lo Stato Maggiore (struttura tecnico-militare responsabile verso il Comitato militare della componente operativa e di pianificazione e altresì titolare di una funzione di tempestivo allarme).

Di tali strutture, il Comitato politico e di sicurezza è ora richiamato dall'articolo 25 del trattato sull'Unione, così come modificato dal trattato di Nizza, alla stregua del quale esso può essere autorizzato dal Consiglio ad adottare decisioni di attuazione in materia di gestione delle crisi, con la possibilità di esercitare così in modo migliore il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni.

Il trattato di Nizza mantiene, per gli ambiti di competenza rientranti nella PESD, la previsione del voto all'unanimità in seno al Consiglio. Esso esclude inoltre che possa instaurarsi una cooperazione rafforzata in ambiti che presentino implicazioni militari o nel settore della difesa.

Esistono però due possibili meccanismi di agevolazione del processo decisionale suscettibili di essere utilizzati anche in mancanza del consenso unanime. In primo luogo, viene in considerazione la cosiddetta «astensione costruttiva», il ricorso alla quale, attraverso apposita, formale dichiarazione, esonera lo Stato che se ne avvale dall'obbligo di dare applicazione alla decisione del Consiglio, consentendo al contempo di pervenire ad una decisione vincolante per gli altri Stati membri. È poi prevista, nel caso in cui il Consiglio dell'Unione dia attuazione alle strategie comuni decise dal Consiglio europeo, ovvero adotti decisioni relative all'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune, la possibilità del ricorso alla votazione a maggioranza qualificata. Va tuttavia ricordato che il *quorum* è in tale evenienza più elevato di quello previsto in via generale per tale tipo di votazione, dal momento che occorrono 62 voti favorevoli,

espressi da almeno 10 Stati membri, e che il meccanismo può essere comunque bloccato quando da uno Stato siano invocate motivazioni ostative di carattere nazionale.

E' stato in più occasioni ribadito l'intendimento di rendere la PESC e la PESD più compiutamente operative e più efficacemente coordinate con le relazioni economiche esterne dell'Unione, e a tal fine assumono rilievo cruciale le decisioni che dovranno essere assunte dal Consiglio europeo di Laeken.

Al riguardo, può rilevarsi quanto segue:

sistema delle Presidenze rotatorie, ruolo della Commissione e ruolo dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza impongono un incisivo intervento di razionalizzazione, riducendo il numero delle figure chiamate a rappresentare all'esterno l'Unione o quanto meno chiarendone i rispettivi compiti;

le decisioni finora intervenute sull'impianto organizzativo che presiede a una capacità autonoma europea di intervento militare (in ambito «Petersberg») non sembrano ancora aver eliminato le aree di incertezza e, in particolare, vi è da meglio definire, nella prospettiva di un'accelerazione del passaggio da una politica di difesa comune ad un'effettiva difesa comune, una linea di comando efficace ed univoca, specie nei raccordi tra sfera politica e sfera militare;

vi è poi l'esigenza di un più adeguato raccordo con la PESD dei molteplici accordi con Stati terzi stipulati in ambiti attinenti alla sicurezza e alla difesa dai singoli Stati membri;

va inoltre fatta menzione dell'esigenza di un rafforzamento del controllo democratico sulla PESD, tanto più ora che il trattato di Nizza sopprime i riferimenti all'Unione dell'Europa occidentale (UEO), quale strumento dell'Unione per elaborare ed attuare decisioni ed azioni nel settore della difesa, tema oggetto di approfondimento nella citata

relazione approvata dalla Giunta il 17 ottobre 2001 (Doc. XVI, n. 1);

nel corso dell'indagine conoscitiva è emersa altresì la necessità di un maggiore coordinamento fra la competenza dell'Unione a disciplinare sul piano interno talune materie e quella a svolgere, in ordine alle stesse materie, negoziati con Stati terzi;

si pone altresì la questione dell'estensione del meccanismo delle cooperazioni rafforzate alla PESC e alla PESD, anche al fine di includere nel quadro istituzionale dell'Unione le attuali intese bilaterali o multilaterali in materia di cooperazione nell'industria della difesa e di costituzione di unità militari congiunte (quali l'eurocorpo, l'EUROFOR e l'EUROMARFOR), nonché in vista dell'eventuale trasferimento dell'articolo V del Trattato UEO, sulla difesa collettiva, nei trattati o in un protocollo allegato ai trattati dell'Unione;

da ultimo è stata da più parti sollecitata l'inclusione, fra le cosiddette missioni «Petersberg», della lotta al terrorismo.

5.2 Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Dai contributi ricevuti nel corso delle audizioni è emersa una consapevolezza diffusa circa la necessità, in primo luogo, del coinvolgimento dei Parlamenti – e dei Parlamenti nazionali in particolare – nella costruzione del futuro dell'Europa. L'Europa non si farà senza l'impegno dei Parlamenti nazionali, come ha rimarcato la stessa Presidente del Parlamento europeo, onorevole Fontaine. Non vi è nessun paese nell'UE, come ha ricordato il rappresentante della presidenza belga dell'Unione, Chevalier, inviato negli Stati membri per verificare lo stato del dibattito sul futuro dell'Unione europea, che non sia sensibile a tale tema.

Le forme di tale ruolo possono essere anche molto differenziate e vanno dalla possibile creazione di una seconda Camera che rappresenti le istanze nazionali, al semplice rafforzamento della COSAC magari poten-

ziandone i poteri, individuando una precisa base legale (creando una eventuale struttura di segreteria permanente) ed attribuendo ad essa il ruolo di controllore delle sussidiarietà. Su questo punto, molto delicato, si possono registrare altri contributi significativi. In particolare è stata richiamata l'esigenza di tenere distinti i ruoli, rispettivamente, del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali rafforzandoli entrambi: infatti l'Unione si fonda su una doppia legittimazione, in quanto Unione di Stati e Unione di popoli e sia i Parlamenti nazionali che il Parlamento europeo sono eletti direttamente dai cittadini. Sono state quindi evocate diverse direttrici di sviluppo del ruolo dei parlamenti come, ad esempio:

un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente delle decisioni comunitarie, che dia ad essi anche una maggiore capacità di pressione sui governi;

un accordo tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali che sistematizzi i rapporti tra questi soggetti, valorizzando, in particolare, i contatti fra le Commissioni parlamentari omologhe;

un co-potere costituente dei Parlamenti nazionali da realizzarsi, ad esempio, nell'ambito di un organo sul modello della Convenzione, nel quale i Parlamenti possano diventare i coautori di proposte di modifiche dei Trattati.

Un accento particolare è stato poi posto sulla problematica dell'informazione che costituisce un elemento fondamentale di democrazia.

In relazione all'ipotesi della creazione di una seconda Camera rappresentativa dei Parlamenti nazionali, responsabile in particolare per le materie oggetto del secondo e del terzo pilastro, il ministro Ruggiero ha rilevato il rischio che questa, una volta creata, per difendere le proprie prerogative si opponga alla comunitarizzazione di settori che

attualmente rientrano nell'ambito della cooperazione intergovernativa.

Come evidenziato in diverse prese di posizione, fra le riforme da introdurre, a proposito del ruolo dei Parlamenti nazionali, potrebbe figurare proprio una nuova formulazione dell'articolo 48 del Trattato sull'Unione, concernente le modalità di revisione dei Trattati, istituzionalizzando un organismo quale la Convenzione per la discussione degli atti fondamentali (le cosiddette norme «costituzionali») dell'Unione.

È stata da tutti gli interlocutori sottolineata la crucialità di tali temi sia per quanto attiene al rapporto di sussidiarietà sia per quanto attiene all'esigenza di ridefinire le aree di competenza a livello nazionale e comunitario. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea costituisce infatti un tema chiaramente collegato con quello della delimitazione delle competenze tra Unione e Stati membri, se non altro per il fatto che una più precisa ripartizione delle competenze (non necessariamente effettuata con la predisposizione di rigidi cataloghi di competenze esclusive) favorirebbe il ruolo dei Parlamenti nazionali e ne esalterebbe i compiti di istanze di controllo della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, anche attraverso una più efficace partecipazione alla fase ascendente dei processi decisionali europei.

Il Ministro Buttiglione ha inquadrato tale tematica in un'ottica politica più generale, come possibile linea di equilibrio delle diverse spinte presenti in ambito comunitario: si dovrebbe quindi procedere, da un lato, sulla base del principio di sussidiarietà, attribuendo alla competenza degli Stati le decisioni che non hanno un immediato interesse comunitario e, dall'altro lato, attribuendo una competenza propria all'Unione su un ben delineato nucleo di materie, che non possono essere adeguatamente trattate in ambiti nazionali. Dovrebbe trattarsi, in questo caso, di una competenza auspicabilmente esclusiva, in modo da evitare duplicazioni

di livelli decisionali e promuovendo, quindi, la semplificazione delle responsabilità nei confronti dei cittadini.

6. IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO

La Commissione e la Giunta riunite sottolineano la sfida straordinaria posta all'Unione dal processo di ampliamento a nuovi Stati membri.

Al riguardo si evidenzia come l'accordo di Nizza – sebbene oggetto di significativi rilievi per aver mancato di affrontare alcuni nodi istituzionali – si caratterizzi per aver consentito di definire le condizioni fondamentali per procedere all'allargamento: revisione delle norme sulla composizione delle istituzioni dell'Unione e sulla ponderazione del voto nel Consiglio, estensione della procedura di voto a maggioranza e semplificazione delle cooperazioni rafforzate.

Tale processo, che costituisce, con il suo costante progresso, uno dei più visibili successi della Comunità, prima, e dell'Unione, oggi, chiama gli Stati membri e candidati e le istituzioni comunitarie ad un confronto serrato per l'armonizzazione di misure che non sono affatto tecniche poiché riguardano la vita dei cittadini in ambiti quali il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, la tutela delle minoranze, la sicurezza sanitaria ed ambientale, il perseguimento di uno sviluppo sostenibile e la libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi.

Dall'intensificazione degli incontri della Giunta e delle Commissioni parlamentari di Senato e Camera con delegazioni parlamentari e governative dei Paesi candidati, che si è chiaramente riscontrata negli ultimi mesi, si evince la tenacia con cui le istituzioni e le popolazioni dell'Europa centrale ed orientale, ma anche dell'Europa mediterranea, si accingono a partecipare al processo di integrazione comunitario. Si tratta di aspettative che non possono essere deluse e di cui la 3^a Commissione e la Giunta – che

hanno affermato il loro convinto sostegno a tale processo – sono pienamente consapevoli.

E' peraltro condivisibile la linea di responsabilità con cui il Consiglio dell'Unione europea, accogliendo con favore i progressi compiuti nei negoziati di adesione e ribadendo più volte la determinazione a proseguire le trattative nella linea della strategia adottata al Consiglio europeo di Nizza, ha affermato, in coerenza con il principio della differenziazione, che i paesi candidati saranno valutati in base ai meriti di ciascuno, in modo da consentire ai paesi meglio preparati di avanzare più rapidamente.

7. CONCLUSIONI

Molti altri temi sono stati quindi approfonditi dai diversi interlocutori ascoltati dalle citate Commissioni riunite di Camera e Senato: si è parlato infatti anche di ulteriori profili dell'allargamento, di sviluppi nel campo della giustizia e della politica di sicurezza comune, nonché, più in generale, del contenuto delle prossime riforme istituzionali dell'Unione. Su tali temi si tornerà certamente più avanti, sia nell'ambito del prosieguo dell'indagine conoscitiva sia nel momento delle scelte che dovranno essere affrontate all'interno dei lavori della Convenzione. I contributi forniti e quelli che verranno acquisiti in futuro forniranno certamente ulteriori spunti di riflessione e di lavoro.

Le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea hanno peraltro già fornito alcuni spunti di estrema rilevanza ai fini delle decisioni da assumere a Laeken in quanto hanno consentito al Parlamento di approfondire i diversi aspetti della tematica che abbiamo dinanzi.

Le questioni in ordine alle quali il Senato è chiamato ad assumere una posizione e a formulare indirizzi al Governo in vista del Consiglio europeo di Laeken sono molteplici

ma tutte accomunate da un respiro politico e istituzionale che trascende l'appuntamento di Laeken di metà dicembre, per investire direttamente le strategie del futuro sviluppo costituzionale dell'Unione, di qui alla Conferenza intergovernativa del 2004, con l'auspicio che questa venga anticipata al 2003.

Deve essere anzitutto posto l'accento sugli aspetti metodologici del processo di riforma che si aprirà a Laeken. E' stato già raggiunto un accordo sul principio di convocare una Convenzione alla quale affidare il compito di elaborare proposte da sottoporre alla Conferenza intergovernativa del 2004. Una prima questione aperta è quella del mandato da attribuire alla Convenzione.

Ai quattro temi appena enunciati nella dichiarazione di Nizza potrà, infatti, essere opportuno aggiungere – ferma restando la necessità di mantenere un mandato aperto – l'indicazione di alcuni temi ulteriori, quali il governo dell'economia, come necessario complemento dell'unione monetaria, le politiche per la sicurezza interna, di urgente attualità, e la politica estera, di sicurezza e di difesa, dal cui sviluppo dipende la capacità dell'Unione di affermare il suo ruolo di protagonista nel contesto internazionale, di testimone dei valori di crescita civile e democratica e di fattore di pace e stabilità regionale e mondiale.

Sarebbe altresì auspicabile l'ulteriore estensione dell'agenda della Convenzione ad altri temi, come proposto dal Parlamento europeo e dai Governi italiano e belga e come emerso nel corso delle audizioni svolte nel quadro dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea. Fra questi figurano le modalità di finanziamento e di ripartizione delle risorse dell'Unione, che deve spostare l'accento dalla politica monetaria alle politiche di coesione sociale, il ruolo delle regioni, il dialogo con le parti sociali, l'estensione del voto a maggioranza qualificata e del potere di codecisione del Parlamento europeo e l'elezione del Presidente della Commissione

europea da parte dei cittadini o da parte del Parlamento europeo.

Un'attenzione particolare meriterebbe, inoltre, anche ai fini del ravvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee, la questione della costituzionalizzazione dei Trattati, strettamente connessa alla problematica dello *status* della Carta dei diritti fondamentali. Autorevoli statisti europei, fra cui il Presidente della Repubblica, hanno infatti ipotizzato un riordino dei Trattati basato sull'elaborazione di un testo di natura costituzionale, articolato in una prima parte concernente i diritti fondamentali ed altri capitoli espressamente dedicati alle istituzioni e alle politiche dell'Unione.

La Convenzione dovrà essere chiamata ad elaborare un progetto di riforma coerente, salvo indicare, sulle questioni particolarmente controverse, delle opzioni alternative.

In relazione alla sua composizione ed al funzionamento si dovrà inoltre stabilire se costituire un *Presidium*, da individuarsi già al Consiglio europeo di Laeken, o se lasciare al suddetto consesso il compito di eleggere il proprio Presidente - al riguardo si evidenzia la presentazione della candidatura del senatore Amato da parte del Governo italiano - e se, come proposto dalla COSAC a Bruxelles, verrà confermata la figura dei componenti supplenti della Convenzione.

In relazione alle sfide che si pongono sullo scenario internazionale - in materia di sicurezza e di lotta al terrorismo ma anche in campo commerciale, finanziario ed industriale nonché per la cooperazione per lo sviluppo dei paesi meno favoriti - la Giunta e la Commissione invitano l'Assemblea a rac-

comandare al Governo di rivolgere, in occasione del Consiglio europeo di Laeken, una sollecitazione agli altri Paesi membri ad approfondire la riflessione sulla definizione di una strategia globale dell'Unione, in attuazione delle norme dei Trattati vigenti. Contestualmente all'inserimento nell'agenda delle riforme del tema dello sviluppo dei profili istituzionali della PESC e della PESD, si pone infatti l'esigenza di assicurare una presenza più coerente ed incisiva dell'Europa nel mondo avvalendosi, come fra l'altro si è già fatto in occasione dei Consigli europei di Colonia ed Helsinki, del 1999, e di Feira, del 2000, per quanto attiene, rispettivamente, alla definizione delle strategie comuni dell'Unione sulla Russia, sull'Ucraina e sulla questione mediterranea, delle attuali disposizioni del Titolo V del Trattato sull'Unione europea.

Si evidenzia infine come il riavvicinamento dei cittadini al processo di costruzione europea appaia prioritario per la vita dell'Unione. Tale obiettivo dovrà essere perseguito sia sotto il profilo della sostanza, attuando delle riforme improntate a dare delle risposte concrete ai bisogni delle popolazioni europee, sia sotto il profilo del metodo. Da questo punto di vista costituisce un fattore fondamentale assicurare la massima trasparenza del processo che si va aprendo, affiancando agli strumenti di informazione tradizionali - come *Internet* ed i *mass-media* - delle azioni di coinvolgimento fattivo quali il Convegno con la società civile che sarà inaugurato il prossimo 30 novembre dal Parlamento italiano.

