

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 3584-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE PROVERA)

Comunicata alla Presidenza il 15 novembre 2005

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione del Trattato di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea, con Protocollo e allegati, Atto di adesione ed allegati, Atto finale e dichiarazioni e scambio di Lettere, fatto a Lussemburgo il 25 aprile 2005

**presentato dal Ministro degli affari esteri
di concerto col Ministro per le politiche comunitarie
col Ministro per l'innovazione e le tecnologie
col Ministro dell'interno
col Ministro dell'economia e delle finanze
col Ministro delle attività produttive
col Ministro delle comunicazioni
col Ministro delle politiche agricole e forestali
col Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio
col Ministro delle infrastrutture e dei trasporti
col Ministro del lavoro e delle politiche sociali
col Ministro della salute
col Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca
e col Ministro per i beni e le attività culturali**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 AGOSTO 2005

INDICE

Relazione	Pag.	3
Pareri:		
– della 1 ^a Commissione permanente	»	7
– della 5 ^a Commissione permanente	»	8
– della 14 ^a Commissione permanente	»	9
Disegno di legge	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - Con il Trattato oggetto del presente disegno di legge, si determina un nuovo allargamento dell'Unione europea, dopo quello del 1° maggio 2004, che porta a compimento il processo di aggregazione dei Paesi dell'ex blocco sovietico nell'orbita comunitaria.

Per prima cosa, è opportuno illustrare i passaggi essenziali del processo di allargamento scanditi dai Consigli europei di Lussemburgo (1997), Helsinki (1999), ma soprattutto dal fondamentale Consiglio europeo di Copenhagen del giugno 1993, nel corso del quale era stata presa la decisione di principio riguardante l'allargamento dell'Unione europea ed erano stati definiti i criteri che i Paesi candidati devono rispettare prima dell'adesione. Si tratta di principi generali, comuni a tutte le democrazie occidentali e riguardano: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, il primato del diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro protezione (criterio politico); l'esistenza di un'economia di mercato vitale, nonché la capacità di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato all'interno dell'Unione europea (criterio economico); la capacità di rispettare i propri obblighi, in particolare di approvare gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria (criterio del recepimento dell'*acquis* comunitario). Questi criteri hanno guidato le istituzioni comunitarie nella valutazione sui singoli Paesi europei che domandavano l'adesione all'Unione. Soltanto il positivo riscontro del loro rispetto ha determinato la concreta possibilità di adesione.

Passando ora ad illustrare il Trattato in esame, si sottolinea innanzitutto la sua struttura estremamente complessa, da un lato, in considerazione della pluralità di clausole

transitorie che sono in esso contenute, dall'altro, in considerazione della sua sostanziale articolazione in due parti, di cui una destinata ad operare nel caso in cui il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa entri in vigore, la seconda nel caso contrario. Se alla data prevista per l'adesione, ossia il 1° gennaio 2007, sarà entrato in vigore il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa si applicheranno le disposizioni di quest'ultimo e varranno le condizioni e le modalità di ammissione della Bulgaria e Romania contenute nel protocollo allegato al Trattato di adesione (articolo 1 del Trattato di adesione). In caso contrario, ossia se al 1° gennaio 2007 la Costituzione per l'Europa non sarà in vigore (circostanza che, allo stato, appare probabile), si applicheranno i Trattati vigenti e varranno le condizioni e le modalità di ammissione della Bulgaria e Romania contenute nell'atto allegato al Trattato di adesione (articolo 2 del Trattato di adesione). Tuttavia, l'articolo 1 del Trattato di adesione e il relativo protocollo saranno applicabili allorché, successivamente all'adesione, entrerà in vigore la Costituzione europea.

Per quanto riguarda la strutturazione del Trattato, si mette in rilievo la sua suddivisione in un Trattato di adesione vero e proprio, composto da sei articoli, dal già menzionato protocollo di adesione, a sua volta suddiviso in cinque parti e con nove allegati, dal pure menzionato atto di adesione, suddiviso anch'esso in cinque parti e nove allegati, e infine dall'atto finale con le relative dichiarazioni. A parte le necessarie modifiche di carattere redazionale, i due atti sono identici.

La Parte prima di entrambi riguarda i principi generali dell'adesione. La Parte seconda

riguarda gli aggiustamenti alla Costituzione europea ed ai Trattati, in particolare per quanto concerne il numero dei parlamentari europei e la ponderazione del voto in seno al Consiglio dell'Unione. La Parte terza si riferisce alle disposizioni permanenti, tra cui gli adattamenti agli atti delle istituzioni. La Parte quarta concerne le disposizioni temporanee relative ai diversi capitoli della legislazione comunitaria applicabili a Bulgaria e Romania. In questa parte sono contenute alcune norme volte a disciplinare la composizione delle istituzioni comunitarie nelle legislature 2004-2009 e 2009-2014, alcune disposizioni sugli accordi di carattere economico raggiunti nei negoziati per l'adesione e, soprattutto, le clausole transitorie, particolarmente rilevanti e di cui si dirà in seguito. Nella Parte quinta sono infine contenute le disposizioni di applicazione con riferimento all'insediamento delle istituzioni e degli organi, all'applicabilità degli atti delle istituzioni e alle disposizioni finali, tra cui quella che richiama i nove allegati al testo quale parte integrante dello stesso.

Gli allegati, come detto, sono nove e si riferiscono alle convenzioni e protocolli ai quali la Bulgaria e la Romania aderiscono dalla data di adesione (allegato I), alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen applicabili ai due nuovi Stati membri (allegato II), agli adattamenti agli atti adottati dalle istituzioni (allegato III), ad altri adattamenti agli atti adottati dalle istituzioni (allegato IV), ad altre disposizioni permanenti (allegato V), alle misure transitorie riguardanti la Bulgaria (allegato VI), alle misure transitorie riguardanti la Romania (allegato VII), allo sviluppo rurale (allegato VIII) e agli impegni specifici assunti dalla Romania (allegato IX).

Particolare importanza rivestono gli allegati VI e VII in cui sono contenute deroghe relative all'immediata applicabilità dell'*acquis* comunitario, nell'ambito delle quali viene principalmente in rilievo quella al principio della libera circolazione dei lavoratori prevista anche dal Trattato di adesione del

2003. Secondo questa deroga, nei primi due anni successivi all'adesione (quindi, fino al 1° gennaio 2009) non si applica la libera circolazione dei lavoratori secondo il diritto comunitario. Questa è disciplinata dal regolamento (CEE) n. 1612/68, la cui inapplicabilità, relativamente agli articoli da 1 a 6, sarà pertanto automatica. In tale fase, non è previsto nessun obbligo di manifestazione di volontà da parte degli Stati membri. Tuttavia, se uno Stato (e ciò vale anche per gli Stati membri dal 1° maggio 2004) volesse liberalizzare l'accesso al mercato del lavoro nei primi due anni, può farlo ma solo attraverso misure nazionali o con accordi bilaterali. Trascorsi due anni dall'adesione (2009), gli Stati dovranno far sapere quale regime intendono applicare, ossia se continuare ad applicare la misura transitoria per ulteriori tre anni oppure liberalizzare l'accesso al lavoro. Trascorsi ulteriori tre anni (2012), gli Stati possono mantenere in vigore, per ulteriori due anni, la propria legislazione nazionale, informandone la Commissione, qualora si verificano o possano verificarsi rischi di gravi perturbazioni del mercato del lavoro. A partire quindi dalla scadenza del settimo anno (2014) cesserà il regime transitorio e nessuno Stato membro sarà più autorizzato a richiedere il permesso di lavoro ai lavoratori degli altri Stati membri. In ogni caso, durante tutto il periodo transitorio, gli Stati membri dovranno garantire ai lavoratori di Bulgaria e Romania che gli attuali diritti di accesso al mercato del lavoro per i cittadini degli Stati aderenti non siano soppressi (clausola di *standstill*).

Si prevede poi una seconda e più impegnativa garanzia in favore dei nuovi cittadini dell'Unione, che impone agli attuali stati membri di introdurre - nell'ipotesi che si avvalgano della moratoria - un trattamento preferenziale per i nuovi cittadini comunitari rispetto a quelli di Paesi terzi nell'accesso al mercato nazionale del lavoro. Si ricorda, infine, che, in riferimento alle analoghe misure transitorie di protezione previste dal Trattato

di adesione del 2003, il Regno Unito, l'Irlanda, la Svezia e la Danimarca hanno rinunciato alla loro applicazione.

Il Trattato si chiude con l'atto finale a cui accedono le dichiarazioni, tra le quali va menzionata quella con cui gli attuali Stati membri sottolineano la necessità di seguire con attenzione gli sviluppi di Bulgaria e Romania nel settore della giustizia, e per la sola Romania anche nel settore della concorrenza e dell'ambiente. Tale dichiarazione va collegata con le clausole di slittamento.

L'iter negoziale con i due Paesi è stato lungo e complesso e si è concluso soltanto nel mese di dicembre 2004. Quindi il Consiglio europeo ha accolto con soddisfazione la conclusione dei negoziati esortando i due Paesi a continuare nell'adeguamento all'*acquis* in vista della firma del Trattato di adesione prima e dell'adesione poi.

Le istituzioni europee sono ora impegnate a seguire il cammino dei due Paesi soprattutto alla luce degli ultimi punti sui quali la soddisfazione è stata minore: per la Bulgaria un migliore adeguamento dell'*acquis* nella materia della giustizia e degli affari interni e per la Romania un maggior impegno nelle materie della giustizia e affari interni, della politica della concorrenza e dell'ambiente.

Il rispetto di tali impegni è presidiato da una serie di clausole transitorie, richiamate dall'articolo 4 del Trattato che disciplina l'entrata in vigore, prevista come già detto per il 1° gennaio 2007.

Particolare rilevanza assume la cosiddetta clausola di slittamento prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo e quarto comma, del Trattato di adesione. In base ad essa, la data di adesione verrà posticipata al 1° gennaio 2008, per uno o tutti e due gli Stati, nel caso in cui lo stato dei preparativi per l'adozione e l'attuazione dell'*acquis* sia tale da far sorgere il serio rischio che Bulgaria o Romania siano manifestamente impreparate a rispettare gli impegni assunti entro il 1° gennaio 2007. La disciplina della clausola

di slittamento è ulteriormente precisata nell'articolo 39, paragrafo 1, sia del Protocollo che dell'atto di adesione. Lo slittamento di un anno deve essere deciso dal Consiglio all'unanimità su raccomandazione della Commissione.

Soltanto per la Romania, l'articolo 39, paragrafo 2, sia del protocollo che dell'atto prevede una clausola di slittamento ulteriore qualora siano riscontrate gravi carenze per quanto riguarda il rispetto di alcuni impegni nel settore della giustizia e affari interni (elencati nell'allegato IX), quali a titolo di esempio l'attuazione del piano di azione Schengen, un elevato livello di controllo e sorveglianza alle frontiere esterne, la riforma del sistema giudiziario, la lotta alla corruzione e una strategia pluriennale nella lotta alla criminalità organizzata. In queste eventualità, lo slittamento di un anno è deciso dal Consiglio a maggioranza qualificata, sempre su raccomandazione della Commissione.

Ancora soltanto per la Romania, l'articolo 39, paragrafo 3, sia del protocollo che dell'atto dispone lo slittamento di un anno qualora siano state riscontrate gravi carenze per quanto riguarda il rispetto da parte della Romania degli obblighi assunti con l'accordo di associazione del 1994 o degli obblighi relativi al monitoraggio degli aiuti di Stato, della competitività e della riforma del settore siderurgico (menzionati nell'allegato IX). Anche in tal caso, la decisione del Consiglio sarà a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, ma a differenza delle ipotesi precedenti sarà basata anche su una valutazione particolareggiata da compiersi nell'autunno 2005 (si è quindi in attesa di questo rapporto) sulla politica della concorrenza in Romania.

In aggiunta a queste clausole transitorie connesse con le peculiarità di Bulgaria e Romania, vanno menzionate le tre clausole di salvaguardia generale di cui agli articoli 36, 37 e 38 sia del protocollo che dell'atto di adesione. Si tratta di clausole attivabili in

casi particolari e per un periodo transitorio di tre anni. In base ad esse sarà possibile disapplicare alcune parti dell'*acquis* comunitario nel caso in cui si accertino difficoltà nel funzionamento di alcuni settori di attività dell'Unione in conseguenza dell'avvenuto allargamento. In breve, si tratta delle medesime clausole già previste nel Trattato di adesione del 2003 (relativo all'ultimo allargamento), che a loro volta si ponevano in linea di continuità con le clausole di salvaguardia contemplate nel Trattato di adesione del 1994 (relativo all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia), peraltro estendendole. Infatti, accanto alla clausola di salvaguardia economica (articolo 36), già prevista nel Trattato del 1994, sono state aggiunte nel 2003 e confermate nel 2005 le due clausole del mercato interno (articolo 37) e al settore giustizia e affari interni (articolo 38). Ora, mentre la prima può essere attivata sia su iniziativa degli attuali Stati membri sia su iniziativa degli Stati aderenti, qualora in un settore dell'economia o in un'area si presentino difficoltà a seguito dell'adesione, le clausole per il mercato interno e per il settore giustizia e affari

interni sono attivate su iniziativa della Commissione o su richiesta di uno Stato membro, ma solo nei confronti di Bulgaria e Romania, qualora questi Stati, non abbiano osservato gli impegni assunti nell'ambito dei negoziati di adesione, recando un grave pregiudizio al funzionamento del mercato interno ovvero in caso di carenze gravi nel recepimento, nell'attuazione o nell'applicazione degli atti in materia di riconoscimento reciproco in materia penale e civile. Ciò significa che la prima clausola tende a tutelare gli interessi economici dello Stato richiedente che la attiva, mentre le seconde si pongono piuttosto nell'ottica di un buon funzionamento dell'Unione. In ogni caso, le misure di salvaguardia sono adottate dalla Commissione e la loro attivazione è possibile per un periodo massimo di tre anni dalla data dell'adesione.

Sulla base degli elementi di fatto e delle considerazioni che precedono, la Commissione raccomanda l'approvazione in Assemblea del disegno di legge in esame.

PROVERA, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: FALCIER)

27 settembre 2005

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: Nocco)

11 ottobre 2005

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere di nulla osta.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: GRECO)

28 settembre 2005

La Commissione, esaminato il disegno di legge,

ricordato l'importante ruolo svolto dall'Italia, nell'ambito dei negoziati per l'adesione di Romania e Bulgaria all'Unione europea, sin dal Consiglio europeo di Helsinki del 1999 e soprattutto nel corso della Presidenza di turno italiana dell'Unione europea del secondo semestre 2003, durante la quale è stato definito il calendario del processo di adesione;

ricordata in particolare la missione della 14^a Commissione del Senato e dell'omologa Commissione della Camera, svolta in Romania e Bulgaria dal 2 al 5 marzo 2004, in cui è stato dato un apporto concreto al buon esito dei negoziati, contribuendo ad ottenere una modifica di alcuni punti fortemente critici del rapporto del Parlamento europeo redatto dall'onorevole Nicholson relativo al negoziato di adesione;

ritenuto che la Romania e la Bulgaria saranno in grado di portare a completamento l'opera di adeguamento all'*acquis* comunitario, soprattutto nelle materie della giustizia e degli affari interni, della politica della concorrenza e dell'ambiente, sollecitate anche nell'ambito delle dichiarazioni degli Stati membri allegate al Trattato di adesione;

considerato il regime transitorio previsto dagli allegati VI e VII al Protocollo e all'Atto annessi al Trattato di adesione che prevedono deroghe all'immediata applicabilità di alcune parti dell'*acquis* comunitario, tra cui quella relativa al principio della libera circolazione dei lavoratori, in analogia a quanto previsto dal Trattato di adesione del 2003,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Autorizzazione alla ratifica)

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato tra il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica Slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (Stati dell'Unione euro-

pea) e la Repubblica di Bulgaria e la Romania, relativo all'adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea, con Protocollo e allegati, Atto di adesione ed allegati, Atto finale e dichiarazioni e scambio di Lettere, fatto a Lussemburgo il 25 aprile 2005.

Art. 2.

(Ordine di esecuzione)

1. Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 4 del Trattato stesso.

Art. 3.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

