



**N. 759-A**

## **RELAZIONE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)**

**(RELATORE DINI)**

**Comunicata alla Presidenza il 21 luglio 2008**

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (BERLUSCONI)**

**e dal Ministro degli affari esteri (FRATTINI)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 2008**

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Pareri:		
– della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	12
– della 2 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	13
– della 4 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	14
– della 5 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	16
– della 6 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	17
– della 7 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	18
– della 8 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	20
– della 9 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	21
– della 10 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	22
– della 11 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	23
– della 12 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	25
– della 13 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	26
– della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	27
– della Commissione parlamentare per le questioni regionali .....	»	30
Disegno di legge .....	»	32

ONOREVOLI SENATORI. - Il Trattato di Lisbona è stato firmato il 13 dicembre dello scorso anno a conclusione di una rapida Conferenza intergovernativa - la più rapida nella storia dell'Unione - che si è aperta il 23 luglio e conclusa con il Consiglio europeo del 18 e 19 ottobre. La Conferenza ha lavorato sulla base di un mandato assai dettagliato. Su quel mandato, prima che esso venisse definito, la Commissione affari esteri del Senato nella passata legislatura ebbe un confronto intenso con il Ministro degli affari esteri. La questione allora era quanta parte del Trattato costituzionale porre a base del negoziato del nuovo Trattato. Il Trattato costituzionale era stato infatti approvato dal Parlamento italiano con una schiacciante maggioranza; in Senato nell'aprile 2005 con 217 voti a favore e 16 contrari.

La costante preoccupazione del Parlamento è stata perciò quella di invitare il Governo a tenere una posizione negoziale che lasciasse come base del negoziato quanto più possibile il Trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Nei negoziati condotti dalla presidenza tedesca dell'Unione nella prima metà del 2007 è prevalsa la linea dell'abbandono del metodo seguito con il Trattato costituzionale: anziché un trattato integralmente nuovo sostitutivo dei trattati vigenti, si è predisposto un Trattato che introduce una serie di modifiche di trattati vigenti.

Il Trattato di Lisbona consta di sette articoli. Il primo contiene una serie di modifiche al Trattato sull'Unione europea (TUE), che viene profondamente ristrutturato e suddiviso in sei titoli, due dei quali interamente nuovi. Questi titoli nuovi sono il secondo, contenente disposizioni relative ai principi democratici, e il terzo contenente disposizioni re-

lative alle istituzioni. L'articolo 2 contiene modifiche al Trattato sulle Comunità europee il cui nome viene cambiato in «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (TFUE). Gli altri articoli da 3 a 7 contengono invece disposizioni finali. In particolare l'articolo 6 prevede che il nuovo Trattato entri in vigore il 1° gennaio 2009 e comunque solo dopo che tutti gli Stati membri dell'Unione avranno depositato gli strumenti di ratifica. Allegati al Trattato vi sono poi una serie di protocolli e molte dichiarazioni.

Se la struttura del Trattato è cambiata, occorre tuttavia riconoscere che sostanzialmente le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona ai trattati vigenti riproducono norme contenute nel Trattato costituzionale. Non è stato ripreso il preambolo del Trattato costituzionale. Su di esso peraltro molte erano state le critiche mosse da alcune forze politiche nel corso dei lavori. Di esso è stata recuperata una sola frase inserita nel preambolo del vigente Trattato sull'Unione europea. Questa frase recita: «Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, e dello Stato di diritto».

Le disposizioni della prima parte del Trattato costituzionale sono riprodotte quasi integralmente: infatti trenta articoli sono inclusi nel Trattato sull'Unione europea e ventisette articoli nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Appare innanzitutto utile segnalare le differenze tra il Trattato di Lisbona e il Trattato costituzionale. Quest'ultimo era stato approvato dal Parlamento italiano con una larga e trasversale maggioranza. Pertanto il Parlamento italiano si è già pronunciato su un

trattato che aveva anche un'ambizione e contenuti maggiori rispetto al testo in esame. In quell'occasione in particolare furono discussi in modo approfondito il problema dell'impatto del nuovo trattato sul nostro ordinamento, sulla compatibilità delle disposizioni in esso contenute con i precetti della Costituzione italiana. Tutte le questioni pregiudiziali di costituzionalità furono respinte e le due Camere si pronunciarono con chiarezza nelle varie sedi, sia in Commissione sia in Assemblea.

Il Trattato di Lisbona non riproduce alcune significative disposizioni contenute nel Trattato costituzionale. In primo luogo quella recante il principio del primato del diritto dell'Unione (articolo I-6 del Trattato costituzionale). Questo principio non è più enucleato in una disposizione autonoma ma è tuttavia ricavabile da una interpretazione complessiva dei Trattati. In questo senso si esprime la dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona.

Non viene riprodotta la significativa disposizione sui simboli dell'Unione (articolo I-8 del Trattato costituzionale). Viene poi espressamente eliminato ogni termine di carattere costituzionale. I termini «legge» e «legge-quadro europea» sono stati abbandonati mantenendosi, per gli atti normativi dell'Unione, le attuali denominazioni regolamento, direttiva e decisione. L'ambizione del Trattato firmato a Roma nell'ottobre 2004, di dare una costituzione all'Europa, viene dunque abbandonata.

L'esperienza della Convenzione europea, con cui, dopo la Dichiarazione di Laeken, prese l'avvio il processo riformatore culminato nel Trattato di Lisbona, muoveva dalla certezza che fosse necessario per l'Europa un simile e anche più coraggioso salto di qualità. Il testo uscito dalla Convenzione era un compromesso che non rispondeva alle ambizioni storicamente coltivate dall'Italia. Un compromesso reso ulteriormente complesso e meno ambizioso, sotto la spinta dei governi, durante la Conferenza intergo-

vernativa che aveva portato al Trattato firmato a Roma. L'esigenza di rispondere e quindi superare le bocciature referendarie in Francia e nei Paesi Bassi ha condotto, nei negoziati che hanno portato al Trattato di Lisbona, a una ulteriore riduzione di queste ambizioni di cui le modifiche cui si è già fatto cenno sono i sintomi più visibili.

La Convenzione europea aveva collocato al centro del nuovo Trattato, come sua seconda parte, la Carta dei diritti fondamentali (la cosiddetta Carta di Nizza), elaborata a sua volta da una Convenzione cui parteciparono parlamentari europei e parlamentari nazionali. Nel nuovo Trattato la Carta non c'è più. Vi è il riferimento, contenuto nell'articolo 6 del nuovo Trattato sull'Unione europea, ove si dichiara che la Carta ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Già oggi le Corti di molti Paesi, compresa la Corte costituzionale italiana, fanno riferimento alla Carta e la utilizzano nelle loro decisioni. Pertanto l'articolo 6 del nuovo Trattato finisce per riconoscere una realtà che già vive nel nostro e negli ordinamenti di molti Paesi europei. Tuttavia la mancata collocazione della Carta nel nuovo Trattato potrebbe essere intesa come una prova ulteriore dell'abbandono delle ambizioni costituzionali da parte del testo in esame.

Il Trattato di Lisbona mantiene invece sostanzialmente inalterato l'insieme di riforme istituzionali previste dal Trattato firmato a Roma nel 2004. Viene confermata la personalità giuridica dell'Unione, superando la complessa situazione attuale e garantendo una presenza dell'Unione segnatamente nelle organizzazioni internazionali e nella conclusione degli accordi su materie oggetto di competenza dell'Unione stessa. Vengono salvaguardate tutte quelle disposizioni volte a rafforzare la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali dell'Unione ritrovate racchiuse nel titolo secondo del Trattato sull'Unione europea, fra queste in particolare l'iniziativa popolare (articolo 8B, che dà diritto a un milione di cittadini di chiedere

alla Commissione di presentare una iniziativa legislativa). A questo complesso di previsioni il Trattato di Lisbona ha aggiunto una disposizione nuova, quella relativa al ruolo dei Parlamenti nazionali. Per la prima volta questo ruolo è iscritto chiaramente nel corpo dei trattati.

I Parlamenti, secondo l'articolo 8C, dovranno contribuire «attivamente al buon funzionamento dell'Unione». Grazie al cosiddetto meccanismo di allerta precoce (*early warning*) previsto dal Protocollo sul rispetto del principio di sussidiarietà, ciascuna Camera di ogni Parlamento nazionale potrà far ascoltare alla Commissione europea la propria voce e far conoscere il proprio parere, sin dal primo momento di formazione degli atti normativi dell'Unione. Utilizzando bene questi strumenti, anche oltre la semplice verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, sia la Camera sia il Senato, con le modalità che vorranno autonomamente definire, potranno chiedere alla Commissione europea di migliorare la qualità delle sue proposte, rendendole più adeguate alle esigenze e agli interessi dei cittadini. Questo meccanismo, già previsto dalla Convenzione europea, è stato reso più incisivo dal Trattato di Lisbona, soprattutto al fine di garantire il rispetto del principio di sussidiarietà la cui lesione potrà da ciascuna Camera di ogni Parlamento nazionale, attraverso il rispettivo Governo, essere invocata di fronte alla Corte di giustizia. I Parlamenti potranno partecipare alla revisione dei trattati, sia secondo la procedura ordinaria (partecipando alla Convenzione, l'organo cui spetta elaborare le proposte di modifica), sia attraverso le varie procedure di revisione semplificata. Ogni Parlamento infatti potrà opporsi alle modifiche concordate dai Governi in seno al Consiglio europeo. Ai Parlamenti viene attribuito anche un ruolo di valutazione e controllo politico sullo sviluppo dello spazio di sicurezza e giustizia, e dunque in materie cruciali come quella dei flussi migratori, della lotta al terrorismo e alla cri-

minalità organizzata. A ciascun Parlamento infine è attribuita la possibilità di opporsi all'adozione di misure relative al diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali. Come accennato, resta ferma nel Trattato di Lisbona la nuova architettura istituzionale dell'Unione prevista dal Trattato firmato a Roma nel 2004.

Il nuovo Trattato prevede un significativo rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo. Rafforzamento che emerge in particolare con la generalizzazione della procedura legislativa ordinaria (la codecisione con voto a maggioranza qualificata in Consiglio). Il Trattato di Lisbona rafforza così quel particolare bicameralismo che caratterizza l'Unione: il Parlamento europeo, istituzione che rappresenta i cittadini dell'Unione, e il Consiglio, istituzione che rappresenta gli Stati membri. Il Parlamento europeo eleggerà il Presidente della Commissione europea. Quest'ultimo sarà indicato dal Consiglio europeo, ma sulla base dei risultati delle elezioni al Parlamento europeo e dopo aver proceduto a consultazioni con i rappresentanti del Parlamento europeo stesso. È una complessa procedura (disciplinata nell'articolo 17 del Trattato sull'Unione europea e nella dichiarazione n. 11 annessa al Trattato), che mira a garantire una più intensa legittimazione democratica al vertice della Commissione, che è l'organo che vigila sul rispetto del Trattato e il vero motore dell'attività dell'Unione i cui poteri e ruolo sono sostanzialmente confermati dal Trattato di Lisbona.

Confermando quanto previsto dal Trattato costituzionale, il Trattato prevede una presidenza stabile del Consiglio europeo; una presidenza questa distinta da quella del Consiglio. Il Consiglio europeo diventa infatti una istituzione a sé stante, indipendente, con funzioni autonome e specifiche attribuzioni. A esso partecipano i Capi di stato e di Governo e la sua funzione non è solo quella di definire gli orientamenti e le priorità politiche generali, ma anche di adottare una serie di atti, molti dei quali di carattere

costituzionale. Una di queste decisioni è quella relativa alla composizione del Parlamento europeo. Infatti il Trattato di Lisbona, riprendendo quanto stabilito dal Trattato costituzionale, fissa il numero dei membri dell'Assemblea di Strasburgo a 750 più il Presidente. Mentre oggi sono i Trattati a definire il numero dei parlamentari spettanti a ciascun Paese, il Trattato di Lisbona prevede che i seggi siano distribuiti tra i Paesi in modo degressivamente proporzionale sulla base del criterio di rappresentanza dei cittadini europei.

Il Consiglio europeo sarà presieduto da un presidente stabile, eletto per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta e non più a rotazione semestrale. Si otterrà così la stabilità nella presidenza dell'Unione a livello di Consiglio europeo. Il Consiglio affari generali e le altre formazioni del Consiglio, salvo il Consiglio affari esteri, continueranno invece a essere presiedute dai rappresentanti dei Governi dei Paesi membri secondo un principio di rotazione paritaria. È questo un indubbio elemento di complessità. Di esso non si potrà non tenere conto, nel momento della scelta della persona che dovrà ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio europeo. La possibilità di eleggere quale Presidente del Consiglio europeo il Presidente della Commissione, non prevista, ma nemmeno esclusa dal Trattato di Lisbona, potrà forse in futuro essere una via da seguire.

Come accennato, il sistema di rotazione continua a valere per le varie formazioni del Consiglio la cui presidenza sarà assicurata, a turno, dagli Stati membri.

Il ruolo di coordinamento è affidato dal nuovo Trattato al Consiglio affari generali. A esso spetta tra l'altro preparare le riunioni del Consiglio europeo e garantire una funzione di coordinamento di tutte le altre formazioni del Consiglio. Attualmente sia il Consiglio affari generali sia il Consiglio degli affari esteri sono di norma composti dai ministri degli affari esteri. Il Trattato di Li-

sona attribuisce una sua autonomia al Consiglio affari esteri che sarà presieduto in modo stabile dall'Alto rappresentante (si veda in seguito). Questa chiara distinzione delle due formazioni consiliari probabilmente aprirà in ciascuno dei Paesi membri una riflessione su quale figura ministeriale dovrà garantire la rappresentanza dello Stato nel Consiglio affari generali.

L'altra essenziale novità nel funzionamento del Consiglio risiede nel metodo di votazione, più esattamente nella definizione della maggioranza qualificata. Oggi vige un sistema di voto ponderato (a ogni Paese i Trattati attribuiscono un peso specifico tradotto in numero di voti). Il sistema previsto dal Trattato costituzionale e dal Trattato di Lisbona è invece quello della doppia maggioranza. La doppia maggioranza è pari al 55 per cento dei membri del Consiglio e cioè quindici Stati in un'Europa a ventisette che rappresentino al contempo il 65 per cento della popolazione europea. Si tiene così conto sia del numero degli Stati sia del loro peso demografico. Per evitare che gli Stati più popolosi possano bloccare le decisioni del Consiglio viene tuttavia previsto che un'eventuale minoranza di blocco debba includere almeno quattro Stati. La nuova disciplina di voto non entrerà in vigore subito: sino al 2014, si continuerà a utilizzare il sistema di voto vigente. E questo potrà essere applicato, se lo richiederà uno Stato membro, addirittura fino al 2017.

Venendo infine alla Commissione europea, il collegio continuerà a essere composto da un commissario per ciascun Stato membro sino al 2014, e quindi per tutta la durata del mandato della nuova Commissione europea che sarà nominata dopo le elezioni del Parlamento europeo del prossimo anno. Dopo quella data, cioè dopo il 2014, il collegio dei commissari sarà composto da un numero di membri pari ai due terzi degli Stati membri, scelti sulla base di un sistema di rotazione paritaria. I poteri della Commissione sono sostanzialmente confermati dal Trattato

di Lisbona, ma il suo ruolo si estenderà, in particolare nelle materie relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La vera novità rispetto alla situazione vigente, che conferma una previsione già contenuta nel Trattato costituzionale, è la figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Rispetto al Trattato costituzionale non ha la denominazione di ministro degli esteri europeo, ma ha mantenuto invariate le attribuzioni (articolo 9E TUE). Questa nuova figura cumulerà le competenze dell'attuale Alto rappresentante a quelle del Commissario responsabile per le relazioni esterne. Così, uno degli effetti della ratifica del Trattato di Lisbona sarà che gli attuali titolari di queste due cariche (Javier Solana e Benita Ferrero-Waldner) cesseranno dalle loro funzioni, e sarà contestualmente nominato un Alto rappresentante dal Consiglio europeo con l'accordo del Presidente della Commissione. Esso, come tutti i Commissari, dovrà sottoporsi a un esame del Parlamento europeo e sarà vincolato dal principio di collegialità come membro della Commissione. Le funzioni e il ruolo oggi svolto dall'Alto rappresentante saranno rafforzate dalla possibilità di coordinare e guidare la complessa rete delle rappresentanze della Commissione europea sparse per il mondo. Gli strumenti di diplomazia economica di cui oggi dispone la Commissione europea avranno così una più chiara connotazione politica e, viceversa.

L'Alto rappresentante potrà valersi nei suoi negoziati e nelle sue iniziative della struttura, ma anche delle risorse economiche di cui la Commissione dispone per la gestione delle politiche esterne all'Unione. Il nuovo Alto rappresentante inoltre presiederà il Consiglio dei Ministri degli esteri e in questa funzione si potrà avvalere di un servizio europeo per l'azione esterna, un vero e proprio Servizio diplomatico comune, nel quale i funzionari delle istituzioni europee lavoreranno fianco a fianco con personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali. Il Trat-

tato prevede già prima della sua entrata in vigore che l'attività amministrativa volta alla costruzione di questo Servizio venga avviata.

Il Trattato di Lisbona non compie d'altro canto significativi passi avanti sulla via di una maggiore efficienza dei meccanismi decisionali in materia di politica estera e di difesa. La regola generale che governerà questo settore continua infatti a essere quella dell'unanimità. Come nel Trattato costituzionale, le novità più significative introdotte in materia di relazioni esterne sono quelle relative alla politica di difesa. Viene ampliato il novero delle missioni nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi militari e civili e, soprattutto, si prevede la possibilità che gli Stati membri che desiderano assumere impegni più vincolanti in questo ambito procedano a porre in atto una «cooperazione strutturata permanente», mentre attualmente vi è un espresso divieto a dare vita a cooperazioni rafforzate nel settore della Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD). Questa previsione (articolo 28A e 28E TUE) apre spazi rilevanti a una nuova e più incisiva politica dell'Unione. L'Italia dovrebbe essere tra i Paesi più attivi promotori di questa cooperazione strutturata, adempiendo da subito ai criteri previsti per accedere alla stessa. Si tratterà di impegni importanti che richiederanno una ristrutturazione dell'apparato militare.

Quanto alle politiche dell'Unione, il Trattato di Lisbona ripropone sostanzialmente le rilevanti novità introdotte dal Trattato costituzionale. Va in primo luogo rilevato come, pur rinunciando in parte a quel processo di semplificazione legislativa che aveva impegnato a fondo la Convenzione europea e si era tradotto in una complessa opera di accorpamento e rinominazione degli strumenti normativi previsti dai Trattati vigenti, il Trattato di Lisbona ha comunque mantenuto la disposizione in base alla quale la procedura di codecisione con voto a maggioranza qualificata in Consiglio viene elevata a proce-

dura legislativa ordinaria, prevedendo peraltro la possibilità di eccezioni sia per quanto concerne il ruolo del Parlamento europeo (che in casi specifici viene semplicemente consultato, senza acquisire pari dignità di co-legislatore), sia per quanto concerne le modalità di voto in Consiglio (che continua a esprimersi all'unanimità, quindi con un sostanziale potere di veto da parte dei singoli Stati membri, su materie anche molto significative).

In generale, le modifiche al Trattato di Roma introdotte dal nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione comportano una generale estensione della procedura legislativa ordinaria e la creazione, per specifici settori, di nuove basi giuridiche, in assenza delle quali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 308, le procedure avrebbero previsto un voto unanime in Consiglio con mera consultazione del Parlamento europeo.

Ulteriori progressi sulla via di una comunitarizzazione delle politiche e delle procedure potranno essere fatti, e senza convocare conferenze intergovernative, attraverso forme semplificate di revisione dei trattati. Ci si riferisce alla cosiddetta «clausola passerella», che consente al Consiglio europeo di decidere, ma solo all'unanimità, il passaggio a maggioranza qualificata nelle materie in cui è ancora previsto il ricorso all'unanimità.

Per quanto concerne l'estensione della procedura legislativa ordinaria, che richiede la codecisione del Parlamento europeo, meritano una specifica segnalazione alcuni settori nevralgici nel processo di integrazione europea, a partire dai cosiddetti servizi di interesse economico generale, con particolare riguardo ai principi del loro funzionamento e alle condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti (articolo 16 del TFUE), e dalla protezione dei dati di carattere personale (articolo 16B), fatta eccezione per quelli rientranti all'interno della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), sui quali permane l'unanimità in Consiglio. La procedura legi-

slativa ordinaria si estende altresì alla legislazione in materia di politica agricola comune (articoli 36 e 37), sulla quale i trattati vigenti prevedevano già che il Consiglio si pronunciasse a maggioranza qualificata, ma limitavano il ruolo del Parlamento europeo a funzioni meramente consultive.

In tema di libera circolazione dei lavoratori, la procedura legislativa ordinaria viene estesa alla legislazione attinente alla sicurezza sociale per i lavoratori migranti comunitari, fatta salva la possibilità per ogni Stato membro di investire il Consiglio europeo nel caso in cui un progetto normativo incida su aspetti fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale (articolo 42). Analoga estensione si verifica per altre disposizioni specifiche, con particolare riferimento alla libertà di stabilimento (articolo 45) e all'accesso alle attività autonome (articolo 47).

Nella sezione relativa ai servizi, l'articolo 49 viene modificato nel senso di associare pienamente il Parlamento europeo alla procedura legislativa per le decisioni concernenti l'estensione del beneficio delle disposizioni relative alle prestazioni di servizi ai cittadini di un Paese terzo stabiliti all'interno dell'Unione. Tale associazione si applica altresì all'intero tema della liberalizzazione dei servizi (articolo 52), come anche, in altro ambito, alle misure concernenti i movimenti di capitali provenienti da Paesi terzi (articolo 57).

La procedura legislativa ordinaria viene poi estesa: alle azioni di incentivazione nel settore della cultura, per le quali i trattati vigenti prevedevano l'unanimità in Consiglio (articolo 151); all'adozione di misure specifiche volte a sostenere le azioni svolte negli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione nel settore dell'industria (articolo 157); alle misure attuative della politica commerciale comune (articolo 188C), seppur con diverse eccezioni, riguardanti soprattutto gli accordi nel settore culturale o di tutela della proprietà intellettuale, per i quali resta prevista l'unanimità in Consiglio.

Un approfondimento specifico meritano le modifiche introdotte in tema di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e per quanto attiene alla disciplina di bilancio.

Per quanto concerne il primo settore, conducendo sostanzialmente a compimento un processo già avviato dai Trattati di Amsterdam e Nizza, il Trattato di Lisbona prevede una comunitarizzazione pressoché completa della materia e il conseguente, definitivo abbandono della struttura a pilastri che era stata disegnata con il Trattato di Maastricht. In conseguenza di tale orientamento, la procedura legislativa ordinaria si applica indiscriminatamente all'intera legislazione in tema di asilo e immigrazione (articoli 62, 63 e 63-bis), come anche alla cooperazione giudiziaria in materia civile, fatta però eccezione per le misure relative agli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali, per le quali è prevista unanimità in Consiglio con sola consultazione del Parlamento europeo. La stessa disposizione passerella che, previa deliberazione unanime del Consiglio, potrebbe comportare un passaggio di tutte o parte di tali misure alla procedura legislativa ordinaria può essere bloccata se anche un solo Parlamento nazionale vi si oppone. Per quanto attiene alla cooperazione giudiziaria in materia penale, si applica la procedura legislativa ordinaria: per il ravvicinamento delle legislazioni penali e regolamentari degli Stati membri tanto sul piano procedurale - ai fini, per esempio, di stabilire le norme minime per consentire il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie - quanto sul piano del diritto penale materiale, come nel caso del nuovo articolo 69B, che reca norme minime per la definizione di alcuni reati gravi e di dimensione transfrontaliera; per l'adozione di misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità; per l'adozione dei regolamenti volti a determinare la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti dell'Unità di cooperazione giudiziar-

ria dell'Unione europea (Eurojust) e dell'Ufficio europeo di polizia (Europol). Resta invece prevista l'unanimità per decidere l'eventuale istituzione, a partire da Eurojust, di una Procura europea, con il compito di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. In tema di cooperazione di polizia, infine, vengono introdotte alcune ipotesi di ricorso alla procedura legislativa ordinaria (per quanto concerne, in particolare, lo scambio di informazioni, la formazione e le tecniche investigative comuni), riconfermando tuttavia l'unanimità come regola per la cooperazione operativa tra le autorità di polizia di diversi Stati membri e le condizioni e i limiti entro i quali le autorità competenti degli Stati membri nei settori della magistratura e della polizia possono operare nel territorio di un altro Stato membro.

Da questo breve elenco delle novità apportate a Lisbona appare evidente la forte accelerazione che questo Trattato, riprendendo in questo quasi senza modifiche il dettato del Trattato costituzionale, ha impresso al processo di comunitarizzazione di quello che da Maastricht in poi è sempre stato conosciuto come il Terzo pilastro dell'Unione. Se tale accelerazione risponde all'esigenza di un'Europa che sappia trovare risposte condivise al bisogno di sicurezza diffuso tra i propri cittadini, la delicatezza estrema di una materia che incide in alcuni casi direttamente sugli ordinamenti giudiziari degli Stati membri e sui diritti e le libertà individuali richiede un' incisiva azione di controllo e di indirizzo da parte delle istituzioni che, in Europa, esprimono il massimo grado di legittimazione democratica. In tal senso, è necessario un forte e condiviso impegno per rafforzare la cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, secondo linee esplicitamente previste dal già citato articolo 8C del TUE, come anche una particolare attenzione nel monitoraggio della cosiddetta fase ascendente del diritto dell'Unione, con particolare riferimento alle proposte legislative

presentate da uno o più Stati membri, che restano previste in ambito di cooperazione giudiziaria e di polizia, e per le quali, non a caso, la soglia critica di Parlamenti nazionali i cui pareri motivati devono indurre a un riesame è abbassata da un terzo a un quarto.

Per quanto concerne la procedura di bilancio, la grande novità, già introdotta dal Trattato costituzionale e ripresa senza modifiche dal Trattato di Lisbona, consiste nell'eliminazione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, spesso sfruttata in passato dai Governi degli Stati membri come *escamotage* per sottrarsi al controllo del Parlamento europeo. Quest'ultimo vede ora i suoi poteri estesi all'intero *iter* del bilancio, assumendo anzi un ruolo rafforzato all'interno di esso. Secondo la procedura prevista dal nuovo Trattato, infatti, l'iniziativa in materia di bilancio spetta alla Commissione, che presenta non più un progetto preliminare, ma un progetto vero e proprio, sul quale si innesta una versione semplificata della procedura legislativa ordinaria, con una lettura unica da parte di Parlamento europeo e Consiglio. In caso di divergenza tra le due istituzioni, si passerà direttamente alla procedura di conciliazione. Inoltre, nel caso in cui, nella fase di conciliazione, il Parlamento europeo approvi il progetto e il Consiglio lo respinga, il Parlamento stesso, con una maggioranza qualificata, può confermare in tutto o in parte i propri emendamenti al progetto di bilancio, che su tale base viene adottato. È dunque il Parlamento europeo, in altri termini, ad avere «l'ultima parola»: il suo ruolo viene così a ricevere un rafforzamento e una legittimazione decisivi, a conclusione di un processo di crescente coinvolgimento che aveva conosciuto a Maastricht e Amsterdam le due tappe finora più significative.

In conclusione, meritano un riferimento a parte le nuove «basi giuridiche» introdotte dal Trattato di Lisbona. Si tratta di articoli o paragrafi di articoli introdotti *ex novo*, che ampliano le competenze dell'Unione a settori inediti e pertanto regolati finora dal-

l'articolo 308 del Trattato sulle comunità europee, in base al quale, se un'azione appare necessaria per realizzare obiettivi stabiliti dai trattati senza che questi abbiano previsto i poteri d'azione da parte dell'Unione, il Consiglio può approvarne i principi esprimendosi all'unanimità, su iniziativa della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

I settori inediti che rientrano ora nelle competenze dirette dell'Unione sono tutti di grande rilievo, e meritano pertanto di essere elencati nel dettaglio. Il nuovo articolo 97-*bis*, in tema di tutela della proprietà intellettuale, introduce la procedura legislativa ordinaria per le misure relative alla creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo razionalizzati a livello di Unione, mentre resta prevista l'unanimità in Consiglio per quanto attiene alla determinazione dei regimi linguistici dei titoli europei. Il nuovo articolo 172-*bis* prevede l'elaborazione di una politica spaziale europea, in base alla quale l'Unione può promuovere iniziative comuni, sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio, adottando tra l'altro, mediante procedura legislativa ordinaria, un programma spaziale europeo. Il nuovo articolo 176A introduce una base giuridica *ad hoc* per la politica dell'Unione nel settore dell'energia, prevedendo la procedura legislativa ordinaria per le misure finalizzate a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, oltre che a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili. Il turismo viene inserito tra i settori di azione complementare dell'Unione, e il nuovo articolo 176B individua gli obiettivi da perseguire (mediante provvedimenti da adottare con procedura legislativa ordinaria) nell'in-

coraggiamento della creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese e nell'adozione di misure che favoriscano la cooperazione tra Stati membri. L'articolo 176C, infine, crea una nuova base giuridica per la protezione civile, al fine di incoraggiare gli Stati membri a cooperare per rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e protezione dalle calamità naturali o di origine umana all'interno dell'Unione.

Va infine ricordato come il Trattato di Lisbona attribuisca poteri chiari e significativi ai Paesi che appartengono all'area dell'euro all'interno dell'ECOFIN, e registri un'apertura senza precedenti, per ampiezza, alla possibilità di ricorrere allo strumento delle cooperazioni rafforzate. Se gli Stati non vorranno andare tutti insieme, vi sarà la possibilità, su certe politiche, che gruppi di Paesi possano accelerare comunque il processo di integrazione. Lo si è visto già per il settore

della difesa, ma questa possibilità è prevista in modo esteso e incisivo in particolare per la cooperazione giudiziaria e di polizia. A temperare infatti la facoltà conferita agli Stati membri di usare il cosiddetto freno di emergenza in queste materie, ove più intensa è stata la richiesta di un'azione europea, vi è la possibilità, per gli Stati che vogliono (almeno nove), di andare avanti utilizzando lo strumento della cooperazione rafforzata.

Il Trattato di Lisbona, in conclusione, fornisce un quadro comune, ma soprattutto permette ai Paesi che lo vogliano, di proseguire nell'integrazione. Un'esperienza già vissuta, e con successo, per l'adozione dell'euro, come anche per l'applicazione degli Accordi di Schengen, e che ora, con il Trattato di Lisbona, viene aperta a tutti i Paesi che vorranno e ne avranno le capacità.

DINI, *relatore*

**PARERE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

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

(Estensore: BOSCATO)

2 luglio 2008

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

**PARERE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(GIUSTIZIA)

(Estensore: MAZZATORTA)

25 giugno 2008

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere favorevole.

Si osserva, peraltro, l'opportunità di raccomandare al Governo, in particolare nelle materie afferenti la sicurezza e la giustizia, di mantenere un costante rapporto di informazione e confronto con il Parlamento sulle posizioni che intende assumere in ordine alle proposte di atti legislativi presentate in sede europea.

**PARERE DELLA 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(DIFESA)

(Estensore: RAMPONI)

25 giugno 2008

La Commissione Difesa, esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge rileva che il Trattato in esame per il settore difesa registra tutta una serie di progressi rispetto alle disposizioni dei trattati attuali, per quanto riguarda le clausole di mutua difesa collettiva, le nuove formule per l'integrazione flessibile e l'istituzione dell'agenzia di difesa e sicurezza europea.

In particolare, il Trattato

– include una nuova clausola di solidarietà contro il terrorismo e in caso di catastrofi (quest'ultima già prevista dal Trattato costituzionale in vigore), in base alla quale l'Unione europea e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà, qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo;

– inserisce una clausola di difesa reciproca tra tutti i Paesi UE che recita:

«Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite».

Da notare come la clausola di difesa reciproca non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e che gli impegni e la cooperazione rimangono conformi a quelli assunti nell'ambito dell'organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico, che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva;

– integra le missioni di Petersberg, inserendo, fra queste, anche quelle effettuate a sostegno dei Paesi terzi per contrastare il terrorismo;

– dà facoltà al Consiglio di affidare ad un gruppo di Stati membri la realizzazione di una missione a nome e per conto dell'Unione europea;

– innova, sostanzialmente, anche le disposizioni relative alle cooperazioni rafforzate grazie alle quali un gruppo di Paesi membri possano rea-

lizzare in linea di principio anche nel settore della PESC e della PESD, sebbene con procedure specifiche, le cooperazioni rafforzate;

– stabilisce che gli Stati membri che desiderino assumere impegni più vincolanti in materia possano istituire fra loro una specifica forma di cooperazione rafforzata, denominata «Cooperazione Strutturata Permanente», a patto che rispettino ben specificati criteri in termini di capacità.

Da notare come significativa novità che le decisioni riguardanti gli Stati ammessi alla Cooperazione Strutturata Permanente, sono assunte a maggioranza qualificata, innovando rispetto al principio generale, che prevede il ricorso all'unanimità per le decisioni dell'ambito della politica di difesa e sicurezza;

– ratifica l'istituzione dell'Agenzia europea per la difesa.

La Commissione rileva che, eccetto la specifica clausola della difesa reciproca nel caso di aggressione armata e di attacco terroristico, buona parte delle riforme suggerite dal Trattato di Lisbona nel settore della difesa sono già operanti, per cui la mancata approvazione irlandese non pregiudica la loro pratica attuazione.

Tanto premesso, la Commissione

– formula viva soddisfazione per la soluzione favorevole del problema politico rappresentato dall'approvazione del nuovo Trattato dell'Unione e, in particolare, per le decisioni assunte, per il settore difesa;

– auspica l'impegno del Governo, cui assicura il proprio appoggio, ad operare in termini organizzativi e finanziari in modo tale da consentire all'Italia una presenza nelle varie strutture previste dalle nuove disposizioni, di livello pari al peso politico, economico, sociale e culturale della nostra Nazione;

– esprime, per quanto di competenza, parere favorevole alla ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona.

**PARERE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(Estensore: Massimo GARAVAGLIA)

3 luglio 2008

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge, osserva, per i profili di competenza in materia di programmazione economica, che la maggiore capacità di rappresentanza esterna dell'Europa assicurata dal riconoscimento legale dell'Eurogruppo e dall'estensione temporale del mandato del Presidente, rappresenta un fattore istituzionale e politico indispensabile per gestire le ricadute negative connesse alla globalizzazione dei mercati e coglierne appieno le opportunità economiche positive.

Segnala l'esigenza di pervenire, in una fase successiva dell'integrazione europea, ad una piena unione politica nella quale vi sia un'autorità - eletta dai cittadini europei - che elabori una politica economica comune per garantire la crescita e lo sviluppo dell'economia europea. Si introdurrebbe in questo modo un principio democratico fondante per l'ulteriore costruzione dell'Europa.

Considera, infine, positivamente il potenziamento del ruolo del Parlamento europeo nell'approvazione del bilancio.

Per quanto di propria competenza sui profili finanziari, esprime parere non ostativo.

**PARERE DELLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(FINANZE E TESORO)

(Estensore: FERRARA)

1° luglio 2008

La Commissione, esaminato il disegno di legge, sottolineata la necessità che il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato concluda il proprio *iter* parlamentare in tempi rapidi,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**PARERE DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,  
SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore: POLI BORTONE)

25 giugno 2008

La Commissione,

esaminato il disegno di legge,

considerato che il Trattato di Lisbona siglato il 13 dicembre 2007 ha concluso la «pausa di riflessione» seguita ai risultati referendari negativi di Francia e Olanda del 2005 e rappresenta perciò la ripresa del dialogo tra le istituzioni europee e gli Stati al fine di dare risposte adeguate alle aspettative dei cittadini in termini di democrazia, trasparenza ed efficienza;

ritenuto necessario proseguire nell'*iter*, nonostante il recente esito negativo del processo di ratifica in Irlanda, atteso che nel Trattato di Lisbona vengono posti in luce i valori comuni ai Paesi membri caratterizzati dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia e dalla solidarietà;

rilevato che un «considerando» del preambolo del Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea, pur non rispondendo appieno all'esigenza avanzata dall'Italia in ordine all'inserimento delle radici cristiane dell'Europa, costituisce comunque un importante passo avanti in termini di mediazione riguardo alle eredità culturali, religiose ed umanistiche dell'Europa;

richiamato il principio di sussidiarietà, in base al quale l'Unione agisce solo nel momento in cui l'azione europea può risultare più efficace rispetto a quella nazionale, regionale o locale;

giudicati favorevolmente il maggiore coinvolgimento dei cittadini, i quali possono sollecitare la Commissione a presentare nuove proposte legislative, e l'innovazione costituita dal valore vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione;

valutati positivamente gli articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativi alle competenze della Commissione, tra cui l'articolo 97-bis e l'articolo 149, concernenti rispettivamente i diritti di proprietà intellettuale e la dimensione europea dello sport;

tenuto conto in particolare che l'articolo 149 pone in luce la finalità di promuovere l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive nonché l'obiettivo di favorire la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport anche per proteggere l'integrità fisica e morale degli sportivi;

apprezzato che l'articolo 151 riguardante il settore culturale dispone l'applicazione della procedura di codecisione per l'adozione delle iniziative culturali;

considerata l'importanza di incentivare gli scambi culturali e la conoscenza specialmente in alcune aree del Mediterraneo, nel rispetto del principio di sussidiarietà;

manifestata soddisfazione per l'articolo 163, in base al quale l'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare lo Spazio europeo della ricerca puntando soprattutto sulla libera circolazione dei ricercatori, nonché per l'articolo 166, che prevede le procedure necessarie per l'adozione delle relative misure d'attuazione;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**PARERE DELLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(Estensore: MENARDI)

25 giugno 2008

La Commissione, esaminato per quanto di propria competenza il disegno di legge, esprime parere favorevole.

**PARERE DELLA 9<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)**

(Estensore: SANCIU)

24 giugno 2008

La 9<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato il disegno di legge, per quanto di competenza, esprime parere favorevole.

**PARERE DELLA 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(Estensore: CASOLI)

24 giugno 2008

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

**PARERE DELLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Estensore: MORRA)

24 giugno 2008

L'11<sup>a</sup> Commissione, esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge;

rilevato come il Trattato oggetto della ratifica concorra ad assicurare alle istituzioni dell'Unione europea gli elementi di razionalizzazione resi necessari dal processo di allargamento;

valutati in particolare in senso positivo:

l'introduzione fra gli obiettivi dell'Unione europea (articolo 3 TUE) dell'affermazione di una economia sociale di mercato fortemente competitiva e che miri alla piena occupazione e al progresso sociale;

l'attribuzione al Parlamento europeo di un ruolo più incisivo nella promozione dei diritti dei lavoratori, nel quadro delle procedure di codecisione, in particolare con l'estensione della procedura legislativa ordinaria per la legislazione attinente alla sicurezza sociale per i lavoratori migranti comunitari (articolo 42 TFUE);

l'inserimento nel Trattato dell'articolo 136-*bis*, alla stregua del quale l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali, e facilita altresì il dialogo tra di esse, nel rispetto della loro autonomia, nel contesto di un più ampio richiamo agli istituti della democrazia partecipativa;

la previsione, alla stregua dell'articolo 137, della possibilità del ricorso alla clausola «passerella» di cui all'articolo 48 del TUE per l'estensione della procedura legislativa ordinaria ai settori della «protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro» (articolo 137, comma 1, lettera *d*), della «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione» (articolo 137, comma 1, lettera *f*) e delle «condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione» (articolo 137, comma 1, lettera *g*);

rilevato invece come il settore della «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori» di cui alla lettera *c*) dello stesso articolo 137 rimanga comunque assoggettato alla procedura legislativa speciale, che prevede il ricorso a delibera del Consiglio all'unanimità su proposta della

Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo (scelta che si auspica possa essere oggetto di riconsiderazione),  
esprime parere favorevole.

**PARERE DELLA 12<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(IGIENE E SANITÀ)

(Estensore: Rizzi)

24 giugno 2008

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

**PARERE DELLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: ORSI)

24 giugno 2008

La 13<sup>a</sup> Commissione,

esaminato il disegno di legge,

considerato che il Trattato innova i precedenti atti istitutivi dell'Unione con richiami, sia nei valori fondanti l'Istituzione europea che nelle azioni che essa si prefigge, al tema dello sviluppo sostenibile e della preservazione dell'ambiente;

che la tematica del perseguimento dello sviluppo sostenibile è inserita, per la prima volta, anche nelle politiche che l'Unione persegue verso l'intera comunità internazionale e nell'azione per il progresso socio-economico del «sud del mondo»;

che sulla materia ambientale si registra l'ampliamento (con la procedura legislativa speciale) delle potestà normative del Parlamento europeo che si affiancano agli atti già previsti di competenza del Consiglio e della Commissione europea;

ritenuto che la valutazione complessiva sul testo del Trattato non possa che essere positiva, indipendentemente dall'esame delle norme specifiche oggetto della competenza della Commissione, nella consapevolezza dell'importanza politica che tale documento assume per il rilancio dell'integrazione europea;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

a fronte del citato quadro positivo occorre però osservare anche l'esistenza di lacune ed inappropriately del Trattato di Lisbona in relazione alle tematiche ambientali;

si ravvisa la mancanza di richiami alla salvaguardia e tutela della biodiversità che pur rappresenta un tema oggetto dell'azione dell'Europa sin dalla fine degli anni '90;

alcune dizioni quali «combattere i cambiamenti climatici» (articolo 174, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e «benessere degli animali» (articolo 6-ter del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), inserite in articolati di inconsistente efficacia direttiva, sembrano più voler dar conto ad un ambientalismo di maniera che allargare gli elementi fondanti dell'Unione o prescrivere nuove finalità nella sua azione.

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: BOLDI)

1° luglio 2008

La Commissione, esaminato il disegno di legge, formula, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1. ritiene condivisibili le conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2008, laddove, prendendo nota dell'esito del *referendum* svoltosi in Irlanda sul Trattato di Lisbona, si conviene «che occorre più tempo per analizzare la situazione»;

2. condivide altresì l'impostazione del Governo, che intende procedere comunque nel processo di ratifica, già completato in venti dei ventisette Stati membri, ricordando che l'Italia ha proceduto alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004;

3. ritiene tuttavia che l'esito negativo del *referendum* irlandese, che viene a sommarsi a quello dei *referendum* francese e olandese sul Trattato costituzionale, rappresenti il segnale di una preoccupante scollatura tra il tentativo di colmare il *deficit* democratico europeo, di cui il Trattato di Lisbona rappresenta la tappa finale, e la percezione non positiva che taluni cittadini europei continuano ad avere dell'Unione, anche a causa di un difetto di comunicazione, da parte delle istituzioni, sulle reali implicazioni dell'appartenenza all'Unione europea;

4. ritiene pertanto a maggior ragione necessario che l'esame parlamentare del disegno di legge di ratifica non si traduca, come troppo spesso è avvenuto in passato, in un passaggio meramente formale, e rappresenti invece l'occasione per discutere a fondo delle opportunità, ma anche dei limiti, nel processo di integrazione europea;

5. accoglie con favore le novità istituzionali contenute nel Trattato, con particolare riferimento alla istituzionalizzazione del ruolo del Consiglio europeo come autentico motore politico dell'Unione; al parziale superamento del sistema di rotazione semestrale della Presidenza del Consiglio; alla convergenza nella figura dell'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione di funzioni attualmente ripartite tra l'Alto rappresentante PESC e il Commissario europeo alle relazioni esterne;

6. ritiene che l'accrescimento dei compiti del Parlamento europeo, e in particolare l'estensione della codecisione a nuovi settori e la sua trasformazione in procedura legislativa ordinaria, rappresenti un elemento

fondamentale per garantire una maggiore democraticità del processo decisionale dell'Unione;

7. accoglie con favore la novità dell'elezione diretta del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo, ma ribadisce l'esigenza di rafforzare le modalità di controllo sull'azione dell'esecutivo di Bruxelles, che rimane pressoché unico titolare dell'iniziativa legislativa: un'esigenza tanto più urgente nel momento in cui, in un'Europa a ventisette membri, e sulla base di disposizioni già vigenti poiché contenute nel Trattato di Nizza, verrà a cadere, fin dal prossimo mandato (coincidente con il rinnovo del Parlamento europeo nel giugno 2009), la norma per cui ogni Stato membro ha un proprio rappresentante all'interno della Commissione;

8. ritiene assolutamente centrali, in primo luogo per garantire un controllo fattivo sull'operato della Commissione europea nella sua qualità di legislatore, le disposizioni sul ruolo dei Parlamenti nazionali contenute nel nuovo articolo 8C del TUE, che fanno degli stessi e per la prima volta interlocutori diretti delle Istituzioni dell'Unione, associati al processo decisionale in via diretta, oltre che per la via tradizionale e indiretta dell'indirizzo ai rispettivi governi;

9. considera l'esame di sussidiarietà sulle proposte legislative da parte dei Parlamenti nazionali come il vero, grande valore aggiunto del Trattato di Lisbona. Ritiene infatti che il principio di sussidiarietà, ove correttamente applicato, rappresenti l'elemento di massima garanzia per una corretta ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri, come tra questi e i governi locali, garantendo, nell'alveo dei Trattati, che l'Unione europea – fatte salve le poche materie su cui vanta una competenza esclusiva – intervenga in qualità di legislatore solo laddove gli stessi interventi non siano realizzabili individualmente da parte degli Stati membri;

10. ritiene che, sulla scorta di quanto già realizzato nella scorsa legislatura nell'ambito della cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario, sia necessario conferire ulteriore sistematicità alle procedure di esame delle proposte legislative e dei documenti di consultazione dell'Unione. Guarda con favore alla decisione della Commissione europea, risalente alla fase di riflessione seguita ai *referendum* francese e olandese sul Trattato costituzionale, di avviare un sistema di trasmissione diretta delle proposte legislative ai Parlamenti nazionali, sollecitando rilievi attinenti non solo la sussidiarietà, ma anche la proporzionalità (in altri termini, l'intensità e la pregnanza delle misure proposte) e il merito (l'impatto delle misure stesse sul quadro nazionale);

11. auspica che, nel quadro di una sistematizzazione delle procedure collegate alla fase ascendente e all'esame di sussidiarietà, si studino modalità fattive di coinvolgimento delle regioni – con particolare riferimento a quelle a statuto speciale – che, anche nella prospettiva delle riforme istituzionali che questa legislatura dovrebbe realizzare, diverranno interlocutrici sempre più centrali per un Senato proiettato in una dimensione europea, e si avvii una riflessione, a livello nazionale ma anche in

congiunzione con gli altri Parlamenti dell'Unione, sulle modalità per garantire, ferma restando l'autonomia delle singole Camere, un efficace raccordo e una puntuale informazione sugli esiti dell'esame delle proposte legislative e sugli eventuali rilievi formulati;

12. ritiene il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali tanto più necessario nel momento in cui il Trattato di Lisbona compie un passo avanti significativo verso il superamento della struttura a pilastri disegnata a Maastricht. Auspica in particolare, vista la delicatezza della materia, che i Parlamenti nazionali esercitino una pregnante azione di controllo e sorveglianza sulle politiche dell'Unione nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e della tutela dei diritti umani e delle minoranze, utilizzando al meglio i nuovi strumenti forniti da Lisbona, con particolare riguardo al rafforzamento della cooperazione tra gli organi di polizia attraverso Europol e tra gli organi giudiziari attraverso Eurojust, e del controllo congiunto con il Parlamento europeo;

13. considera positivo l'impegno concretizzato a Lisbona, relativo all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa, nonché volto alla creazione di nuove basi giuridiche in settori nevralgici quali la politica spaziale europea, la politica energetica, il turismo e la protezione civile, e auspica che su tali nuove competenze venga esercitata, in sede di esame parlamentare, una forte attività di controllo e di proposta;

14. relativamente all'articolo 188R del Trattato - concernente la clausola di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione in caso di attacco terroristico o di calamità naturale - esprime le proprie perplessità sulle sue possibili interpretazioni, con particolare riferimento alla sua concreta gestione e corretta applicazione;

15. considera con grande favore le nuove disposizioni contenute nell'articolo 8B sulla democrazia partecipativa, con particolare riferimento al diritto di iniziativa legislativa popolare. Ricorda che spetterà al Parlamento europeo e al Consiglio stabilire le disposizioni necessarie a rendere operativo il dettato dell'articolo 8B e auspica che il Parlamento italiano profonda il massimo impegno per assicurarsi che tali disposizioni vengano adottate con la massima rapidità e soprattutto nel pieno rispetto di una disposizione il cui scopo dichiarato è garantire l'esistenza di strumenti di democrazia diretta all'interno dell'Unione, e facilitarne l'esercizio.

**PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI**

(Estensore: deputato GOTTARDO)

2 luglio 2008

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo del disegno di legge;

considerato che il Trattato di Lisbona apporta modifiche al Trattato dell'Unione europea ed al Trattato sulle Comunità europee costituendo non un trattato integralmente nuovo, sostitutivo dei trattati vigenti, bensì un Trattato che incide sulla portata e sul contenuto di trattati vigenti;

rilevato che l'oggetto del provvedimento, la ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona, rientra nell'ambito di materia dei «rapporti internazionali dello Stato» che la lettera *a*) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione riconduce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

rilevato che tra i principi ispiratori del Trattato di Lisbona si delineano, in particolare, il rafforzamento della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali dell'Unione, come si evince dalle previsioni del titolo secondo del Trattato sull'Unione europea, ed il potenziamento del ruolo dei parlamenti nazionali che, attraverso il cosiddetto meccanismo di «allerta precoce» previsto dal Protocollo sul rispetto del principio di sussidiarietà, potranno esprimere i propri indirizzi ed orientamenti nei confronti della Commissione europea, a partire dalla prima fase di formazione degli atti normativi dell'Unione;

considerata in particolare la garanzia data ai Parlamenti nazionali di poter invocare dinanzi alla Corte di giustizia europea il rispetto del principio di sussidiarietà;

evidenziato il riconoscimento del ruolo istituzionale del Comitato delle regioni nel Trattato sull'Unione europea ed il rilievo accordato ai valori e ai diritti fondamentali, specialmente per quanto riguarda il rispetto dell'autonomia locale e regionale e il riconoscimento della diversità culturale e linguistica; nonché l'attribuzione al Comitato delle Regioni del diritto di proporre ricorso per difendere le proprie prerogative e in caso di violazione del principio di sussidiarietà;

segnalati i progressi del Trattato di Lisbona relativi alla dimensione locale e regionale delle politiche europee, anche con riferimento al ruolo ed al potere discrezionale degli enti locali e regionali riguardo ai servizi di interesse generale (SIG);

evidenziata l'esigenza che in sede di attuazione del Trattato si tenga conto dei profili d'interesse delle autonomie territoriali, ai sensi del Titolo V, parte seconda della Costituzione;

*esprime*

PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

la Commissione di merito valuti la necessità di definire, con la modifica della procedura legislativa ordinaria col passaggio alla codecisione con voto a maggioranza qualificata in Consiglio europeo, una norma di salvaguardia e di coordinamento con le autonomie regionali affinché la posizione del Governo italiano in sede di Consiglio sia concordata o definita con le regioni nelle materie concorrenti ovvero in quelle esclusive.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Autorizzazione alla ratifica)*

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007.

### 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 6 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*.