

L'UNIONE EUROPEA E L'ITALIA

La presentazione della Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea nell'anno 2007 segue di poche settimane la firma del Trattato di Lisbona. E' un Trattato meno ambizioso di quello che il governo italiano avrebbe auspicato, ma comunque importante per andare oltre lo stallo in cui il processo di riforma istituzionale dell'Unione era finito, e per tornare quindi a concentrarsi, a dedicare energie e risorse alle politiche europee.

Il 2007 sarà ricordato anche come l'anno delle celebrazioni del Cinquantenario dei Trattati di Roma. Nuovo Trattato di Lisbona, e Cinquantenario: due eventi significativi, uno rivolto al futuro, l'altro rivolto al passato, che solo insieme danno l'idea del ruolo che l'Europa – così come l'Italia in Europa – hanno avuto e continueranno ad avere.

Come restano ugualmente indispensabili per mostrare ai cittadini europei che sono loro e nessun altro ad essere il centro, il cuore, il senso stesso dell'integrazione continentale. Per mostrare che l'Europa è stata, rimane, e sempre di più sarà non un ostacolo o un limite ma una grande opportunità, professionali e personali, per ciascuno di noi.

Il 2007 ha mostrato una volta di più l'importanza che l'integrazione europea acquisti una dimensione sempre più globale. Per la sicurezza dei cittadini europei, così come per la loro prosperità economica, l'Europa deve intervenire nell'arena internazionale, e contribuire in maniera autorevole e determinata ad affrontare i problemi della competitività, dell'instabilità finanziaria, del commercio internazionale, della politica dei cambi, dell'ambiente, dell'energia, delle migrazioni.

Il processo di rapide ratifiche nazionali del nuovo Trattato, l'assunzione di responsabilità sempre maggiori sulla scena internazionale e l'approfondimento deciso delle politiche europee sono tre passaggi fondamentali, indispensabili, se vogliamo provare a ridare slancio a questa Europa che sembra in affanno, timida in slanci creativi, che la riportino ad essere quello che è stata: l'avanguardia del mondo, un centro pulsante di cultura, progresso economico, diritti civili e libertà, solidarietà tra persone, popoli, generazioni.

Di questo patrimonio di valori europei, si è fatta portatrice l'Italia, vincendo la battaglia sulla moratoria per la pena di morte, con l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale dell'Onu della risoluzione per la moratoria delle esecuzioni capitali (18 dicembre 2007). Si tratta di un risultato di significato storico, che costituisce una prima tappa di un dibattito all'interno delle Nazioni Unite sulla pena di morte, con l'obiettivo finale dell'abolizione. La risoluzione prevede che il segretario generale dell'Onu ogni anno presenti un rapporto sulla sua implementazione.

Per quanto riguarda l'Italia, è necessario che si sviluppi nell'ambito nazionale una coscienza sempre più forte dell'importanza dell'Europa e delle politiche europee.

Anzitutto, dobbiamo facilitare sempre di più la comprensione dei meccanismi comunitari e di quale ruolo gioca il nostro Paese nella formulazione delle decisioni prese in

sede europea. Dobbiamo farlo perché l'integrazione degli ordinamenti, comunitario e nazionale, non è qualcosa che rimane a livello di sterile formulazione di norme, ma penetra nella nostra vita di cittadini. E dobbiamo farlo perché proprio per questo il Governo ha voluto fare dell'Unione Europea, e delle politiche europee, la sua stella polare: nelle relazioni esterne; nelle politiche di stabilità finanziaria; nelle azioni per lo sviluppo, la competitività e la coesione sociale; nella evoluzione del quadro normativo. Di tutto questo la Relazione dello scorso anno presentava un primo quadro d'insieme, che è adesso aggiornato con il documento di quest'anno.

Dobbiamo poi accentuare la nostra capacità di sentirci, e di far sentire i nostri concittadini, parte di una comunità più ampia di quella nazionale, facendo dell'Europa una dimensione orizzontale all'interno dei vari dibattiti sulle questioni nazionali o locali che facciamo ogni giorno. Solamente in questa maniera l'Europa potrà divenire un progetto che è dentro tutti i nostri progetti di società; solo così sarà possibile sfruttare ogni occasione per approfondire la costruzione di una vera sfera pubblica europea. L'ho detto l'anno scorso, e continuerò a dirlo. Perché ci sono progetti che non si realizzano una volta per tutte, ma che bisogna portare avanti giorno dopo giorno, costantemente, instancabilmente.

La Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea rappresenta, da un lato, un necessario momento di raffronto tra le azioni programmatiche del Governo sui temi europei e i risultati effettivamente conseguiti; dall'altro, una imprescindibile occasione di confronto per le iniziative che si devono portare a compimento e per quelle da intraprendere.

La Relazione è stata preparata per essere un'occasione di riflessione importante non solo sul bilancio della politica europea dell'Italia per il 2007, ma anche sull'agenda della politica italiana in sede europea per questo 2008.

Il Governo ha intenzione di creare un canale di comunicazione e collaborazione sempre più stretto con il Parlamento; ne è la prova l'accordo interistituzionale firmato il 28 gennaio u.s. tra i Presidenti di Camera e Senato e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, grazie al quale sono state compiutamente definite le modalità di trasmissione degli atti e dei documenti comunitari.

Non dimentichiamo, poi, che con l'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona, il nostro Parlamento sarà chiamato, così come i Parlamenti degli altri Stati membri, a dare un contributo importante alla legislazione comunitaria, in particolare attraverso un controllo rigoroso del principio di sussidiarietà. Ricordiamoci sempre che non basta avere un diritto, bisogna esercitarlo. Vale sempre, e varrà a maggior ragione su questo fronte.

Il Governo italiano ha poi incrementato gli incontri con gli europarlamentari italiani a Strasburgo. Le questioni europee all'attenzione del Governo superano, infatti, il livello istituzionale nazionale e richiedono che anche il Parlamento europeo "maturi" una maggiore sensibilità nei confronti di dossier che toccano da vicino e profondamente gli interessi del nostro Paese.

Nel 2007, sono stati promossi numerosi incontri bilaterali tra Ministri e Commissari europei a Bruxelles, così come numerose sono state anche le visite di questi ultimi in Italia. Tutti questi incontri sono stati vitali per far conoscere e difendere al meglio le posizioni dell'Italia in Europa, e per costruire ed alimentare con la Commissione e il Parlamento europeo canali di dialogo e confronto sempre più solidi.

Il rapporto costruttivo che il Governo ha messo in piedi, da una parte con il Parlamento, e dall'altro con le istituzioni europee, è ciò che ci ha permesso anche di ottenere nel 2007 risultati importanti su due fronti difficili e complessi come quello del recepimento della normativa comunitaria e delle infrazioni. Mentre sul primo fronte siamo scesi alla fine del 2007 ad un deficit di recepimento dell'1,3% (dal 2,7%), realizzando il miglior risultato degli ultimi dieci anni e mettendoci finalmente in linea con la media europea (pari a 1,2%), sul fronte delle infrazioni abbiamo compiuto uno sforzo significativo che ci ha permesso – in termini relativi – di fare meglio di molti altri paesi UE, compresi i grandi Stati membri, e di scendere sotto la quota delle 200 infrazioni (da 275), ad un livello certo ancora elevato, ma che non era più stato così basso dal 2001.

Sia nel primo che nel secondo caso, mi pare che siamo di fronte alla prova di cosa succede quando si lavora insieme, con metodo, e coinvolgendo e responsabilizzando le diverse istituzioni e amministrazioni. Succede una cosa semplice ma importante: si ottengono i risultati che erano stati fissati.

La struttura e i contenuti della Relazione

In linea con quanto previsto dall'art. 15 della legge n. 11/2005, e con l'intento di fornire un quadro il più possibile chiaro ed esaustivo, la Relazione è stata strutturata in sei parti.

Parte prima

La parte prima della Relazione tratta gli sviluppi del processo di integrazione europea, e in particolare la riforma dei Trattati, così come la cooperazione intergovernativa. Vengono quindi presentate le principali questioni politico-istituzionali alla luce degli eventi che hanno caratterizzato le vicende europee e quelle internazionali nel corso del 2007: la conclusione dei negoziati intergovernativi e la firma del Trattato di Lisbona; la prosecuzione del processo di allargamento; la rilevanza assunta dalla politica estera e di difesa comune dell'Unione, nonché dal settore della giustizia e degli affari interni.

Un aspetto importante relativo alle relazioni esterne ha riguardato la politica commerciale comune, per l'interesse diretto che questa politica ha per le nostre imprese e per la loro progressiva internazionalizzazione.

Tre capitoli importanti, infine, sono dedicati rispettivamente alla cooperazione giudiziaria, di polizia e doganale, ai nuovi organismi europei e alle strategie di comunicazione per avvicinare l'Europa ai cittadini.

Parte seconda

La parte seconda della Relazione 2007 si concentra sugli aspetti e le prospettive economiche, e affronta il tema della crescita e della competitività, e in generale delle riforme necessarie per lo sviluppo del Paese.

In particolare, la Relazione mostra l'impegno del Governo per rispondere allo stimolo europeo legato alla Strategia di Lisbona, e favorire quindi la modernizzazione dell'Italia, che può passare solo da maggiori investimenti in innovazione, maggiori e migliori opportunità di lavoro - in particolare per le donne -, più concorrenza e coesione interna.

L'impegno del nostro paese è stato ampiamente riconosciuto dalla Commissione europea il cui giudizio sul Secondo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR, espresso a metà dicembre 2007, è stato positivo: la Commissione, infatti, ci assegna "Good Progress".

In questa seconda parte è stato inserito anche un capitolo sui nuovi orientamenti prioritari dell'UE in materia di ambiente ed energia, proprio a testimoniare come strategia di Lisbona e sviluppo sostenibile non solo siano complementari ma si rafforzino a vicenda. In particolare, viene ricordato come gli aspetti legati alla politica energetica e ambientale siano ormai divenuti la sfida più importante per la crescita dell'Unione.

Parte terza

La parte terza della Relazione riguarda le attività relative alla c.d. fase ascendente, vale a dire la partecipazione dell'Italia al processo decisionale dell'Unione Europea, e alla c.d. fase discendente, concernente l'attuazione del diritto comunitario. Viene quindi presentato lo stato relativo al recepimento nell'ordinamento italiano delle direttive comunitarie, alle procedure di infrazione – compresa la creazione di una banca dati denominata EUR-Infra - e al ruolo del Parlamento e delle Regioni nel processo normativo comunitario.

In questo ambito resta centrale il ruolo del Comitato Interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), quale luogo di confronto e ricomposizione dei diversi interessi italiani in un unico interesse nazionale da portare a Bruxelles. Posizioni sempre più coordinate e unitarie sono infatti le sole che potranno permettere all'Italia di "negoziare" con gli altri Stati membri normative che rispondano ai nostri interessi.

Due capitoli di questa parte della Relazione sono poi dedicati alla formazione della pubblica amministrazione italiana sull'Europa e sulle tematiche europee, e al rafforzamento della presenza italiana presso le istituzioni comunitarie.

Infatti, occorre intensificare la cooperazione con le istituzioni europee e le amministrazioni degli altri Stati membri. Il Trattato di Lisbona ha introdotto un nuovo articolo (art. 197) sulla cooperazione amministrativa. Certo la sua portata non è vincolante per gli Stati, ma non per questo vuol dire che non si tratti di uno sviluppo importante, o che non

possa essere “sfruttato” al meglio. Occorre, inoltre, investire nella formazione, intesa anche come pre-condizione per l'avanzamento di carriera, e puntare sulla valorizzazione delle risorse umane italiane a Bruxelles.

Parte quarta

Nella parte quarta la Relazione illustra gli sviluppi del mercato interno. I cittadini europei godono oggi, grazie alla maggiore estensione e integrazione di beni, servizi e capitali, di una scelta sempre più ampia di beni e di servizi di qualità, a prezzi più bassi e con un'adeguata garanzia di tutela del consumatore.

Nella Relazione vengono evidenziati in particolare i progressi compiuti in materia di cooperazione doganale, mutuo riconoscimento e “nuovo approccio” per quanto riguarda la libera circolazione dei beni; si dà conto del recepimento della direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali in tema di libera circolazione dei lavoratori (l'Italia è stato il primo paese a recepire nei termini previsti), così come del lavoro in corso per il recepimento della c.d. “direttiva servizi”.

Altri capitoli trattano poi degli sviluppi in materia di concorrenza e aiuti di stato, proprietà intellettuale, appalti pubblici e protezione dei consumatori.

Il mercato interno sarà un'opportunità sempre più grande per l'Italia a condizione di continuare con le liberalizzazioni, e di continuare a lavorare per facilitare l'accesso al mercato, per favorire l'innovazione, e puntare, in modo strategico, sulla creazione e l'integrazione delle nuove reti infrastrutturali.

Parte quinta

Nella parte quinta, la Relazione illustra gli sviluppi occorsi per quanto riguarda le politiche comuni previste dal Trattato CE. e per le quali il Governo si è impegnato per un'azione complessiva programmatica, che va dallo sviluppo rurale ai trasporti, dalle nuove tecnologie alla politica energetica, alla politica di coesione sempre più integrata con le politiche di riforma legate alla strategia di Lisbona, anche nell'ottica della nuova riforma del bilancio comunitario le cui discussioni si avvieranno nel 2009.

Un capitolo conclusivo è dedicato poi alla lotta contro le frodi comunitarie, che vede l'Italia impegnata in prima linea. Il Ministro per le Politiche Europee, d'intesa con i Ministri più direttamente interessati, ha avviato una serie di interventi che hanno portato a concreti risultati nel corso dell'anno 2007. E' stato rinnovato e rivitalizzato il Comitato per la lotta contro le frodi e è stato costituito un gruppo di lavoro per la realizzazione di un ambiente informatico comune in grado di interfacciarsi con le banche-dati delle diverse Amministrazioni interessate le quali, sul punto, hanno manifestato ampia disponibilità a condividere le informazioni in loro possesso. Risulta pertanto necessaria la predisposizione di specifici strumenti normativi per consentire la realizzazione del progetto, nonché di altre iniziative dirette ad assicurare la massima tempestività nelle azioni di recupero.

Parte sesta

La sesta e ultima parte della Relazione analizza l'evoluzione in materia di politiche sociali, in particolare la politica per l'inclusione sociale, per la famiglia e per le pari opportunità, ma anche altre politiche come quella per il lavoro, la salute, l'istruzione.

L'Europa avrà sempre più bisogno di un'Italia forte, determinata e leale. E l'Italia avrà sempre più bisogno di un'Europa all'altezza delle sfide globali che abbiamo davanti. Il Governo e il Parlamento italiani, assieme agli altri attori istituzionali, hanno davanti la sfida enorme di fare sempre più sistema, per difendere da un lato le posizioni e gli interessi del nostro Paese in seno all'Unione europea, e contribuire dall'altro, con i Governi e i Parlamenti degli altri Stati membri così come con le istituzioni comunitarie, a difendere le posizioni e gli interessi dell'Europa nel mondo.

A tutto questo, molto semplicemente, non c'è alternativa. Più impegno, più volontà, più cooperazione: è quanto ci chiedono i nostri concittadini. Ed è esattamente quanto dobbiamo fare per contribuire ogni giorno di più a garantire la loro sicurezza, a favorire il loro sviluppo economico e sociale, a costruire un Paese ed un'Europa migliori.

Roma, 31 gennaio 2008

Emma Bonino



PARTE I

SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA, RELAZIONI ESTERNE E COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA

(ART. 15, COMMA 1, LETTERA A)

PAGINA BIANCA

1. LA RIFORMA DEI TRATTATI

Sul piano della riforma istituzionale dell'Unione, il 2007 rappresenta un anno di svolta.

In effetti esso ha permesso di chiudere la fase di riflessione e incertezza che si era aperta con l'esito negativo dei referendum organizzati in Francia e Paesi Bassi per l'approvazione del Trattato costituzionale, firmato a Roma nell'ottobre 2004, e di riavviare il processo di integrazione europea con il recupero di quegli Stati membri che non avevano ratificato il Trattato costituzionale.

In base alla *road map* tracciata dal Consiglio europeo del giugno 2006, il 25 marzo 2007, nel celebrare solennemente a Berlino i 50 anni dalla firma dei Trattati di Roma, i Paesi membri si sono impegnati a definire una "base comune rinnovata" entro le elezioni europee del 2009.

Sulla base della relazione presentata dalla Presidenza tedesca, previe consultazioni con tutti i Paesi membri, il Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 ha quindi deciso la convocazione di una nuova Conferenza Intergovernativa (CIG) incaricata di redigere un "trattato di riforma" che modificasse i trattati esistenti al fine di aumentare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, nonché la coerenza della sua azione esterna. Nel suo operato la CIG sarebbe stata altresì vincolata al rispetto del mandato dettagliato approvato dallo stesso Consiglio europeo. Tale mandato prevedeva che, rispetto al Trattato costituzionale, il nuovo trattato fosse meno ambizioso sul piano della presentazione, a fronte però del mantenimento sostanziale delle innovazioni in esso contenute. L'alternativa era d'altra parte rappresentata dalla rinuncia a portare a termine la riforma, in quanto la ratifica da parte di 18 paesi su 27, pur politicamente significativa, non avrebbe comunque consentito l'entrata in vigore della Costituzione.

La Conferenza Intergovernativa tenutasi tra luglio e ottobre 2007, sotto la responsabilità dei Capi di Stato o di Governo, assistiti dai Ministri degli Esteri e con la partecipazione di rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione, ha quindi predisposto il testo di un nuovo Trattato che, dopo la definizione degli ultimi punti controversi in occasione del Vertice informale di Lisbona del 17/18 ottobre, è stato firmato dai Capi di Stato e di Governo il 13 dicembre a Lisbona.

Attesa la logica del mandato assegnato alla CIG 2007, è evidente come "il Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea" si ponga come sviluppo del processo di riforma istituzionale avviato a partire dalla Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001, che aveva portato alla proposta di Costituzione elaborata dalla Convenzione europea tra il marzo 2002 e il luglio 2003 ed al Trattato firmato a Roma nell'ottobre 2004.

Per quanto riguarda le priorità del negoziato da parte italiana, in occasione del Consiglio europeo di giugno 2007 ci siamo adoperati per salvaguardare nella misura massima possibile i contenuti innovativi del Trattato costituzionale, d'intesa con gli altri Paesi che condividevano la stessa visione. In particolare i nostri obiettivi erano:

- ✓ la salvaguardia del “pacchetto” di riforma delle istituzioni (Presidenza stabile del Consiglio europeo, riduzione del numero di Commissari, istituzione di una figura istituzionale capace di rappresentare una unica voce dell'Europa sul piano internazionale avvalendosi del nuovo Servizio europeo per l'azione esterna; voto a doppia maggioranza in Consiglio);
- ✓ la conferma della personalità giuridica unica dell'UE;
- ✓ il superamento della struttura a pilastri;
- ✓ il conferimento di carattere giuridico vincolante della Carta dei diritti fondamentali;
- ✓ la salvaguardia delle più qualificanti disposizioni innovative previste in relazione alle politiche ed in particolare l'estensione dei settori in cui si vota con maggioranza qualificata.

Tali obiettivi sono stati interamente raggiunti – sia pure, in alcuni casi, con disposizioni transitorie che ne differiranno la piena applicazione - venendo fedelmente rispecchiati nel mandato dettagliato approvato dal Consiglio europeo.

Nel corso dei lavori della CIG ci si è quindi posti come obiettivo quello di vigilare sulla stretta osservanza del mandato concordato, e di contrastare le tentazioni, emerse in alcuni Paesi, di riaprire il negoziato su taluni punti. Abbiamo, altresì, operato d'intesa con il Parlamento europeo, la Commissione ed altri Paesi like-minded, per formulare o sostenere proposte suscettibili di apportare miglione al testo, laddove possibile e nei limiti imposti dal mandato ricevuto.

Sul piano della presentazione, il Trattato di Lisbona apporta numerosi emendamenti ai due Trattati vigenti, che in molti casi hanno comportato anche il trasferimento dall'uno all'altro di norme già esistenti, mutandone profondamente la natura. Il Trattato sull'Unione europea (TUE) contiene adesso i principi informatori e le norme comuni del sistema dell'Unione, nonché le disposizioni relative alla PESC / PESD, mentre il Trattato che istituisce la Comunità europea (che è diventato il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE) contiene unicamente le politiche (fatta eccezione per PESC e PESD) e le disposizioni di dettaglio relative alle istituzioni e alle procedure. Il riposizionamento e la riformulazione di molte norme rispondono ad una logica di razionalizzazione e maggiore leggibilità che sarà più evidente una volta che i testi dei Trattati verranno “consolidati”, con un effetto finale non troppo dissimile da quello del “Trattato unico” che si realizzava con il Trattato costituzionale.

Sempre sul piano della presentazione, sono stati soppressi i termini di Costituzione, Legge e Legge quadro; il Ministro degli affari esteri è stato ridenominato Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza; sono stati inoltre soppressi l'articolo sui simboli dell'Unione (fatta eccezione per l'Euro), che resteranno tuttavia applicati nella prassi, come riconosciuto anche da una dichiarazione sottoscritta da 15 Paesi membri, e quello sul primato dell'Unione (un'apposita dichiarazione riconosce comunque che si tratta di un principio fondamentale e saldamente consolidato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia).