



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 10

**COMMISSIONI RIUNITE E CONGIUNTE**

3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) e 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica

e

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

AUDIZIONE DI UNA DELEGAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AFFARI ESTERI DEL PARLAMENTO EUROPEO  
SULL'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO  
DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA

10<sup>a</sup> seduta: mercoledì 12 maggio 2010

Presidenza del presidente della 3<sup>a</sup> Commissione del Senato  
della Repubblica DINI

## I N D I C E

**Audizione di una delegazione della Commissione affari esteri del Parlamento europeo sull'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 7, 10 e <i>passim</i>	CASINI . . . . .	Pag. 4, 13
BARBI (PD), <i>deputato</i> . . . . .	12	GUALTIERI . . . . .	8, 15
GOZI (PD), <i>deputato</i> . . . . .	11	PROVERA . . . . .	7, 15
MARCENARO (PD), <i>senatore</i> . . . . .	12		
MARINARO (PD), <i>senatore</i> . . . . .	11		

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

*Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.*

*Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, opolari:Misto-RRP; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud/Lega Sud Ausonia: Misto-NS/LS Ausonia.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 144-quater, comma 2, del Regolamento del Senato e dell'articolo 127-ter, comma 1, del Regolamento della Camera, i parlamentari europei Carlo Casini, Fiorello Provera e Roberto Gualtieri.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione di una delegazione della Commissione affari esteri del Parlamento europeo sull'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 144-*quater*, comma 2, del Regolamento del Senato e dell'articolo 127-*ter*, comma 2, del Regolamento della Camera, di una delegazione della Commissione affari esteri del Parlamento europeo sull'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna.

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

Onorevoli colleghi, io e la presidente della Commissione politiche dell'Unione europea del Senato, senatrice Boldi, accogliamo con piacere questa qualificata delegazione del Parlamento europeo.

Sono stati invitati a partecipare alla seduta anche i Presidenti delle Commissioni affari esteri e comunitari e politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, che però probabilmente sono ancora impegnati.

Salutiamo altresì l'onorevole Provera (Vice Presidente della Commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo, che per una legislatura è stato presidente della Commissione che oggi ho l'onore di presiedere), l'onorevole Casini, presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, e l'onorevole Gualtieri. È presente anche l'onorevole Farina, mentre non è ancora arrivato l'onorevole Arlacchi, che aveva comunicato l'intenzione di partecipare ai nostri lavori.

Proprio in questi giorni il Parlamento europeo sta discutendo sulle proposte da formulare e da trasmettere al Consiglio in merito alla decisione che fissa il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna. Questa decisione, che è uno dei principali adempimenti previsti dal Trattato di Lisbona, è anche all'esame delle nostre Commissioni.

Non mi trattengo oltre, dunque, sul contenuto dello schema di decisione, ma mi avvio a riassumere telegraficamente le questioni sulle quali

più accesi sono il dibattito e il confronto tra il Parlamento europeo ed il Consiglio. Innanzi tutto, lo statuto del Servizio e la sua collocazione amministrativa, i margini della sua autonomia di bilancio, i criteri di selezione dei capi delle delegazioni dell'Unione europea nel mondo e la questione di quali debbano essere le figure vicarie dell'Alto rappresentante, ma anche la questione inerente alle modalità con le quali potrà essere esercitato un controllo politico sia sulle nomine che sull'azione del Servizio stesso. Mi sembra che siano questi i punti fondamentali su cui sono sorte discrepanze, fino ad oggi, tra le posizioni del Consiglio e l'Alto rappresentante, da una parte, e quelle delle Commissioni competenti del Parlamento europeo, dall'altra: la Commissione per gli affari esteri e la Commissione per gli affari costituzionali. Su tutti questi temi mi auguro si sviluppino un confronto franco e produttivo, che contribuisca a costruire una posizione nazionale forte. Una posizione che le Commissioni di Camera e Senato potranno tradurre in puntuali atti di indirizzo al nostro Governo, ai quali quest'ultimo dovrà attenersi.

L'incontro di oggi dovrà rispettare tempi brevi, secondo i criteri europei. Dobbiamo, infatti, concludere i nostri lavori almeno cinque minuti prima delle 16,30, momento in cui inizieranno i lavori dell'Aula che ci ospita, il cui uso – in via eccezionale – è stato concesso dal Presidente del Senato, che desidero pubblicamente ringraziare.

Sono altresì presenti membri delle Commissioni affari esteri e politiche dell'Unione europea del Senato, che saluto: in particolare, i capigruppo della Commissione affari esteri, senatore Bettamio per la maggioranza e senatore Marcenaro per l'opposizione. Inoltre, sono presenti altri illustri esponenti, quali gli onorevoli Boniver, il senatore Compagna e l'onorevole Verneti che ha ricoperto l'incarico di Sottosegretario di Stato per gli affari esteri. Quindi, sebbene il numero delle presenze possa sembrare limitato, si tratta di un consesso di persone estremamente qualificate.

Invito ora i nostri ospiti membri del Parlamento europeo a svolgere brevi introduzioni sull'argomento oggi in esame. Il Senato ha già iniziato l'esame di tali tematiche ed ha prodotto un documento che racchiude le questioni fino ad oggi proposte e presentate dall'Alto rappresentante e dal Consiglio, nonché le posizioni assunte dalle due Commissioni del Parlamento europeo. Pertanto, vi ascolteremo con interesse.

Successivamente potranno intervenire i membri del Parlamento presenti per svolgere domande e rendere brevi dichiarazioni, sempre nel rispetto dei tempi a nostra disposizione.

Ha chiesto di intervenire il presidente Casini, presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo.

*CASINI.* Signor Presidente, sono molto lieto di dialogare con voi, peraltro nell'Aula del Senato che, nonostante la mia lunga militanza nel Parlamento italiano, non avevo mai visto.

La Commissione che presiedo, in cooperazione con la Commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo, si occupa proprio della questione in esame poiché gli aspetti istituzionali sono assai più evidenti di

quelli operativi, che saranno esaminati successivamente. D'altra parte, nel 2009 proprio la mia Commissione, attraverso il relatore Elmar Brok, aveva elaborato un rapporto sugli aspetti istituzionali che ha costituito un po' la base, ancor prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di tutte le riflessioni successive. Essa, quindi, è molto impegnata sull'argomento, in una cooperazione molto forte, sebbene la competenza primaria sia della Commissione per gli affari esteri.

Presso il Parlamento funziona anche un gruppo di lavoro che si occupa in modo specifico dell'istituzione del Servizio. Ne fanno parte i responsabili di varie Commissioni – la Commissione per gli affari esteri, la Commissione per gli affari costituzionali (AFCO), la Commissione per i problemi economici e monetari, la Commissione per il controllo dei bilanci, la Commissione per lo sviluppo; lo stesso presidente del Parlamento, Buzek, segue direttamente e specificamente la questione. Questo perché il nostro intento è di parlare, come Parlamento, con una sola voce. Siamo consapevoli anche noi, infatti, che il Servizio europeo per l'azione esterna costituisce uno dei massimi risultati del Trattato di Lisbona e per questo vorremmo influire decisamente sugli aspetti che lo riguardano.

Ho notato che avete già elaborato un documento (che non credo sia segreto), verso il quale mi sento di esprimere pubblico apprezzamento. In esso, considerando quanto avvenuto, avete già individuato tutti i problemi che – pertanto – non è necessario qui riesaminare. Nel mio intervento, quindi, mi limiterò a far presente lo stato d'animo complessivo del Parlamento, prima che i colleghi entrino maggiormente nei dettagli.

Il Servizio europeo per l'azione esterna sostanzialmente va considerato in collegamento con tutte le altre innovazioni più importanti del Trattato di Lisbona: la creazione di un presidente permanente del Consiglio europeo e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (la signora Ashton), e il riconoscimento della personalità giuridica all'Unione europea. Si tratta, in sostanza, di innovazioni che sottolineano in modo particolare la volontà dell'Unione europea di porsi come organismo unitario e sempre più integrato sulla scena mondiale, in particolare europea.

Il problema è rappresentato dal fatto che l'integrazione è pensata in modo diverso: vi è quella intergovernativa, che resta sostanzialmente di stampo governativo, e vi è quella che segue le logiche di una probabile ed auspicabile vera e propria futura federazione. I ruoli sono dunque diversi a seconda delle differenti visioni.

Ad esempio, il presidente Dini ha poc'anzi accennato al rapporto tra il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione. Per chi, come me, ha una visione di tipo federalista l'immagine complessiva è di una rappresentanza dei popoli (il Parlamento europeo), di una rappresentanza delle nazioni (il Consiglio dei ministri) e di un Governo (la Commissione). È dunque logico che il Servizio sia fortemente legato alla Commissione. Non a caso, nel trattato costituzionale – che poi non è stato approvato a causa dell'esito dei *referendum* svolti in Francia e nei Paesi Bassi –

si parlava di Ministro per gli affari esteri; poi il linguaggio è cambiato, ma le disposizioni sono rimaste le medesime. Noi vorremmo continuare a pensare, e mi sembra che il Parlamento abbia questo atteggiamento prevalente, all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (alla signora Ashton, per intenderci) come ad un Ministro per gli affari esteri e quindi ad immaginare un organismo fortemente ancorato alla Commissione che in prospettiva dovrebbe rappresentare «il Governo?». Naturalmente il Trattato di Lisbona prevede che il Servizio europeo per l'azione esterna sia autonomo e, pertanto, alla fine si dovranno definire con precisione i collegamenti. Noi, però, non vogliamo un'istituzione che si aggiunga alle altre già esistenti, mentre il Consiglio dei ministri – probabilmente – pensa proprio a questo.

Un'altra questione riguarda il personale. Infatti, non si tratta semplicemente di mettere insieme persone di diversa estrazione, vale a dire distaccate dai servizi diplomatici nazionali, in quanto si dovrebbe piuttosto trattare di un servizio realmente unitario. Sotto questo profilo mi pare che già esista un accordo con il Consiglio dei ministri, in particolare per quanto riguarda le carriere, le retribuzioni e la subordinazione all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza; dunque, si dovrebbe trattare di un servizio sostanzialmente unitario.

In ogni caso, insistiamo sul fatto che almeno la metà del personale provenga dalla Commissione e non dal Consiglio (dove in fondo già operano esponenti governativi), oppure dagli Stati membri, che pure devono contribuire. In effetti, sulla base delle notizie di cui disponiamo, sembra che dovrebbero essere assunte circa 1.200 unità, 600 delle quali provenienti dalla Commissione, 400 dai Governi nazionali e 200 dal Consiglio dei ministri.

Le questioni più rilevanti mi sembrano queste e riguardano una linea complessiva.

Mi avvio a concludere. Sottolineo che oggi il problema di fondo è collegato ai tempi: l'attuale Presidenza spagnola desiderava fortemente che la decisione finale – che non spetta al Parlamento, il quale può soltanto fornire un parere, peraltro in questo caso non vincolante – venisse assunta addirittura entro il mese di aprile; purtroppo il tempo è già trascorso e non siamo riusciti a maturare una decisione. A questo punto, riteniamo inevitabile che essa slitti a dopo l'estate perché vi sono ancora molti adempimenti da assolvere.

Prima di pervenire alla decisione finale, affinché il Parlamento si esprima, sarebbe bene che si attendessero altre proposte del Consiglio in materia che potrebbero condizionare la scelta finale. Infatti, come ho già evidenziato, il potere reale del Parlamento è solo di esprimere un parere (non siamo, infatti, di fronte ad un caso di codecisione); tuttavia la decisione del Parlamento è importante, perché senza il suo consenso non si stabilisce il bilancio del Servizio. Inoltre, vi è la questione del personale: anche sullo statuto del personale il Parlamento agisce in codecisione.

Quindi, noi preferiremmo – come abbiamo evidenziato negli ultimi tempi – che arrivasse innanzi tutto la proposta in materia di regolamento finanziario (che già esiste) e anche in materia di statuto dei lavoratori per poi procedere ulteriormente. Si discute ancora sulla possibilità di procedere frettolosamente oppure adottando qualche cautela. In ogni caso, credo che sarà assai difficile pervenire alla conclusione prima dell'estate che, dunque, slitterà al periodo successivo.

PRESIDENTE. Mi sembra che il presidente Casini abbia spiegato benissimo la filosofia delle diverse visioni: da un lato sembra prevalere lo spirito intergovernativo con l'Alto rappresentante ed il Consiglio; dall'altro sembra prevalere da parte del Parlamento uno spirito più federalista. Tale distinzione porta poi all'individuazione di soluzioni diverse.

PROVERA. Signor Presidente, a nome del presidente Albertini – che qui ho l'onore di rappresentare – la ringrazio per l'opportunità che ci viene offerta di incontrare i nuovi colleghi e, per quanto mi riguarda, anche i colleghi e gli amici del passato, che ricordo sempre molto volentieri; la ringrazio soprattutto per averci fornito la possibilità di avviare un dialogo. Infatti, non riesco ad immaginare che si possa lavorare a Bruxelles su un tema così importante come quello dei servizi diplomatici (definiamolo così per nostra comodità) senza un confronto ed una discussione sinergica con i colleghi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In qualche modo noi rappresentiamo la *longa manus* delle istituzioni nazionali e vogliamo mantenere vivo questo rapporto, soprattutto nel momento in cui si assumono decisioni così importanti per il nostro Paese.

È già stato accennato alla differenza tra la visione di chi vorrebbe una partecipazione più forte del Parlamento europeo nell'ambito delle decisioni di politica estera e quindi vorrebbe un servizio diplomatico strettamente correlato con la Commissione e chi, invece, ritiene che questo organismo debba essere uno strumento neutro al servizio della politica estera, di quella attuale e anche di quella che potrà essere in futuro secondo l'evoluzione dei tempi. Oggi questo servizio diplomatico dovrebbe essere efficiente, qualificato e dovrebbe avere un costo ragionevole, evitando elementi assembleari o farraginosi (peraltro in realtà non molto efficaci). Questo «ufficio diplomatico» dovrebbe essere al servizio di un Alto rappresentante, che attualmente in parte ha già un «doppio cappello» in quanto è Vice Presidente della Commissione europea e Presidente del Consiglio dei Ministri degli affari esteri dell'Unione e quindi ha tutti i titoli per poter coordinare una politica estera europea che dovrebbe essere frutto di una sinergia con i Parlamenti nazionali, così come previsto dalla Dichiarazione 14, allegata al Trattato di Lisbona.

Concludo questo primo intervento introduttivo sottolineando che ritengo assolutamente giusta la posizione intergovernativa: la politica di difesa e la politica estera sono le ultime prerogative e le ultime cessioni di sovranità nazionale che un Paese deve dare all'Europa, a questa istituzione continentale. I recenti avvenimenti in Grecia evidenziano quanto sia diffi-

cile gestire certe situazioni in assenza di una forte unione politica. Si può immaginare come potrebbero essere la politica di difesa e la politica estera senza una coesione politica, che attualmente manca.

Per quanto riguarda le questioni italiane, credo che il nostro Paese debba dire la propria, essere presente, avanzare richieste motivate e forti per non essere escluso dalle decisioni in corso. Sottolineo un punto in particolare: la creazione della nuova cultura diplomatica europea all'Istituto universitario europeo di Fiesole mi sembra particolarmente qualificante. Abbiamo dei concorrenti, dunque dobbiamo fare in modo che l'Italia possa esprimere il suo punto di vista: non si tratta di una questione secondaria, poiché investe la fucina del nuovo corpo diplomatico.

Sottolineo, infine, che i grandi Paesi (Germania, Francia e così via) hanno un numero molto elevato di diplomatici (consoli, ambasciatori eccetera) e, pertanto, intendono essere presenti in modo massiccio nel corpo diplomatico europeo. Penso che si debba prestare attenzione alla giusta distribuzione della rappresentanza sia dal punto di vista geografico che di merito e fare in modo che il nostro Paese sia presente.

Alla fine della seduta – se rimarranno a disposizione ancora alcuni minuti – ho una proposta concreta da avanzare ai colleghi.

*GUALTIERI.* Signor Presidente, concentrerò il mio intervento su due aspetti per completare quanto è stato appena detto dai colleghi che mi hanno preceduto: lo stato del negoziato con il Parlamento europeo ed alcune valutazioni sulle questioni più rilevanti e controverse nell'ambito di detto negoziato.

Il negoziato ha assunto una forma nuova e positivamente inaspettata, nel senso che il Consiglio europeo, la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno finalmente riconosciuto che l'unico modo per procedere è applicare quella che hanno definito «procedura di codecisione di fatto», pur se il Trattato prevede solo un parere del Parlamento sulla principale decisione, ancorché preveda la procedura di codecisione sulla modifica del Regolamento finanziario e del Regolamento del personale.

Questo ha portato all'istituzione di un tavolo comune, che è stato definito «quadrilogo» o – da altri – «pentalogo», che vede insieme la Presidenza spagnola, il Consiglio europeo, la Commissione europea, l'Alto rappresentante e il Parlamento europeo che ho l'onore di rappresentare in questo tavolo, a fianco dei colleghi relatori Brok e Verhofstadt, nonché dei rappresentanti dei Gruppi Popolare e Liberale.

Questo pentalogo o quadrilogo si sta riunendo con una certa regolarità e non mancano – naturalmente – frizioni e divergenze, ma il negoziato si sta incamminando verso la realizzazione di un accordo.

Quali sono i punti principali sui quali si concentra la discussione? Lei, signor Presidente, li ha già ben ricordati. In primo luogo, c'è la questione dello *status* – come è stato già detto – la quale, ancorché richiami filosofie diverse (come giustamente il presidente Casini ha ricordato), nella concreta declinazione può prevedere l'individuazione di modalità in-



termedie, che possono essere considerate anche come la premessa di ulteriori sviluppi del metodo comunitario.

Il punto di compromesso che si potrebbe raggiungere è di vincolare in modo migliore il carattere autonomo del Servizio, ancorché collegato alla Commissione. Questo riguarda una serie di questioni molto tecniche che mi limito in questa sede a richiamare. In sostanza, si tratta della divisione molto rigida tra le spese amministrative ed operative, per cui solo le prime entrerebbero in una nuova sezione; del carattere della subdelegazione dei capi delegazione; delle garanzie della Commissione rispetto all'azione degli ufficiali subdelegati.

Naturalmente, il Parlamento europeo auspica la soluzione ancor più coraggiosa dell'integrale collocazione del Servizio nella Commissione (come è stato richiamato) nella sezione 3 del bilancio della Commissione. A tale riguardo, però, naturalmente bisogna essere realisti rispetto alla posizione molto netta del Consiglio, sebbene ritenga che il Parlamento possa invece ottenere molto sul secondo capitolo del negoziato. Si tratta del controllo parlamentare, dell'azione del Servizio e più in generale della conduzione dell'azione esterna dell'Unione europea e soprattutto della dimensione della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e difesa comune, vale a dire una interpretazione più estensiva dell'articolo 218, comma 10, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sulla questione degli accordi internazionali.

Esiste un pacchetto di richieste, sul quale stiamo negoziando – per così dire – in modo molto serrato, che concerne la consultazione del Parlamento sulle nuove missioni e il suo ruolo nella gestione della programmazione degli strumenti finanziari (soprattutto di assistenza allo sviluppo); la questione dell'estensione dell'Accordo interistituzionale del 2002 sui documenti riservati; la questione degli *hearing* dei capi delegazione e dei massimi dirigenti del Servizio dopo la nomina, ma prima che prendano servizio; nonché una questione che potrebbe essere molto importante e che noi stiamo ponendo, ovvero sia una riforma dell'Accordo interistituzionale che regola il bilancio della PESC, che stabilisca linee di bilancio per le singole missioni, consentendo in tal modo un controllo parlamentare più trasparente di una componente così fondamentale della PESC e della politica di sicurezza e difesa comune.

C'è poi la questione della rappresentanza politica dell'Alto rappresentante Vice Presidente che il Parlamento chiede rispetto a chi può sostituire la signora Ashton in plenaria: noi vorremo che il più possibile, anche nei cosiddetti casi misti nei quali vi è una dimensione di relazioni esterne ed una di PESC-PESD-PSDC, possa essere uno dei tre commissari del campo relazioni esterne a sostituirla, limitando il più possibile il ruolo dei Ministri degli affari esteri agli interventi in plenaria.

Vi è inoltre la questione di utilizzare l'articolo inerente ai rappresentanti speciali per individuare eventualmente delle figure con legittimazione politica, ancorché solo nel Consiglio, che in qualche modo possano svolgere funzioni vicarie al posto della signora Ashton.

Ricordo la questione della garanzia dell'autonomia delle politiche dello sviluppo, nel modo in cui si declinerà concretamente l'adozione di quel cosiddetto meccanismo della doppia chiave – contenuto nella proposta di decisione – e la questione del personale, molto complessa, a causa del *deficit* di base legale nell'articolo 6 della proposta. Una decisione del Consiglio, infatti, non può entrare troppo nel dettaglio in una materia come quella della regolazione dello Statuto del personale, sottoposta – al contrario – ad una procedura di codecisione. Al riguardo stiamo negoziando per capire se sia possibile modificare questo articolo o comunque definire che si tratti solo di principi.

Infine, c'è la questione del carattere neutrale o no dal punto di vista del bilancio del Servizio. Il Parlamento, se da un lato deve essere disponibile ad accettare una non neutralità di bilancio e, quindi, a sostenere un costo per inserire i diplomatici nazionali (abbiamo tutto l'interesse affinché la parte migliore della diplomazia nazionale entri nel Servizio europeo per l'azione esterna) dall'altro lato non può accettare che il Consiglio gestisca la questione del bilancio con modalità che lasciano stretti margini di manovra al *leading* 4, il capitolo relativo all'azione esterna.

Questa è la situazione del dibattito che si intreccia con la questione dei tempi, ben richiamata dal presidente Casini. In un certo senso sono più ottimista del presidente Casini, nel senso che auspico la possibilità di raggiungere in queste ore un accordo che possa consentire di accelerare i tempi e quindi di giungere all'approvazione da parte del Parlamento della sua opinione nella seduta plenaria del mese di giugno, consentendo in tal modo al Consiglio di assumere la sua decisione prima dell'estate. In un momento come quello attuale l'Europa, infatti, ha bisogno di dotarsi quanto prima di uno strumento che le consenta di fare politica estera. Naturalmente questo mio auspicio non è svincolato dal fatto che il negoziato deve produrre risultati. Proprio in queste ore ne siamo discutendo e auspichiamo di poter arrivare ad una conclusione positiva.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Gualtieri per il suo intervento.

Segnalo che nel frattempo si è unito a noi il vicepresidente della Commissione affari esteri e comunitari della Camera dei deputati, onorevole Narducci.

Onorevoli colleghi, abbiamo a disposizione ancora circa 25 minuti alla fine dei quali dobbiamo liberare quest'Aula. Credo, però, che quanto è stato detto finora dagli eminenti membri del Parlamento europeo sia estremamente chiaro: ci hanno illustrato le divergenze fra quanto proposto dal Consiglio europeo, dall'Alto rappresentante dell'Unione e le aspettative del Parlamento, specialmente sulle questioni di bilancio e del personale. Naturalmente, si tratta di materie di codecisione del Parlamento – su questo non vi è alcun dubbio – per cui non può trattarsi di un organo che ne sia al di fuori.

Ai parlamentari che hanno chiesto di intervenire rivolgo la preghiera di essere estremamente brevi, formulando eventualmente una domanda o

esprimendo un giudizio sulle questioni che stiamo discutendo, dal momento che non abbiamo il tempo necessario ad elaborarle singolarmente.

GOZI (PD). Signor Presidente, conformandomi al suo invito alla sintesi, innanzi tutto concordo con l'impostazione del Parlamento europeo. È evidente che quest'ultimo debba essere pienamente coinvolto, per quanto di sua competenza, sia a livello di codecisioni che di bilancio. La soluzione di fondo non mi convince, perché evidentemente siamo troppo avanti nel negoziato ed intravedo dei rischi di duplicazione e di frammentazione dell'azione esecutiva di politica estera. Il Servizio europeo per l'azione esterna avrebbe dovuto essere – a mio parere – molto più collegato alla Commissione europea. Se invece si proseguisse nell'intento avremmo una nuova burocrazia che creerà problemi di concorrenza, sebbene esso dipenda direttamente dall'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza. Ritengo, pertanto, che vi sia un vizio originario, anche se so benissimo che il negoziato è troppo avanzato per sanarlo. Ciò non mi esime dal sottolineare che sarebbe stato più opportuno collegarlo in maniera più stretta alla Commissione europea, anche perché la gestione dei più importanti programmi del bilancio comunitario rimangono in capo ad essa. Ne ricordo solo due: il Fondo europeo per lo sviluppo e lo Strumento europeo di vicinato e partenariato. Quindi – ripeto – intravedo ulteriori rischi di duplicazione e frammentazione esecutiva.

Quanto al personale del Servizio europeo per l'azione esterna, vi è la proposta dell'Alto rappresentante che «almeno un terzo dei diplomatici di livello» superiore debba provenire dagli Stati membri. Io propongo «un terzo», non «almeno un terzo». Sviluppiamo una vera funzione pubblica europea anche in politica estera, evitando così un eccessivo peso delle diplomazie nazionali. Certamente esse devono essere presenti, ma per una certa quota. È il termine «almeno» che – a mio parere – potrà comportare qualche problema in futuro.

Per quanto riguarda la presenza di funzionari italiani – punto sul quale siamo tutti d'accordo – è evidente che l'Italia si aspetti una rappresentanza di questo Servizio al più alto livello amministrativo: se non potrà trattarsi della segreteria generale, almeno che sia la vice segreteria generale.

Per quanto attiene, poi, alla questione linguistica, sembra che le tre lingue di lavoro anche in questo caso siano inglese, francese e tedesco e non si capisce perché il Servizio debba lavorare anche in tedesco. Potrei capirlo per la Commissione (data l'origine), ma oggi, se si devono scegliere due lingue in seno al Servizio, che si opti per il francese e l'inglese. Infatti non si capisce perché, ancora volta, si debba dare un'apertura alla lingua tedesca quando non vi sono ragioni né politiche né operative di lavoro, che magari potevano esserci in seno alla Commissione europea.

MARINARO (PD). Signor Presidente, a mio avviso è comunque importante assicurare che il Servizio europeo per l'azione esterna «parta». Se iniziamo a rappresentare i 27 interessi nazionali non riusciremo a venire a

capo di alcunché. Credo, comunque, che il Parlamento europeo faccia bene a rivendicare una propria posizione, peraltro dal versante più conveniente: la codecisione in materia di bilancio. Si tratta di un principio importante nella storia funzionale dell'Unione. Naturalmente il Parlamento europeo rappresenta l'interesse europeo mentre i Parlamenti nazionali quelli di area. Di qui la mia domanda: vorrei sapere se il Parlamento europeo si stia già ponendo la questione di come assicurare, nell'esigenza di controllo politico e democratico, la partecipazione dei Parlamenti nazionali in una materia consistente quale appunto la politica estera e di difesa che, secondo il Trattato, è già delegata al livello europeo e non è più nella totale disponibilità dei singoli Paesi. Il Trattato di Lisbona, infatti, già prevede competenze dell'Unione al riguardo: si tratta, in sostanza, di un *work in progress*.

Vorrei infine sapere che genere di ruolo possa ricoprire la Commissione rispetto alle diplomazie nazionali; vorrei sapere, in sostanza, se si immagina che in futuro la Commissione rivesta un ruolo di coordinamento – in questo senso chiedo se il Parlamento si sia già posto la questione – perché ancora per un certo periodo rimarranno attive anche le rappresentanze diplomatiche dei Paesi nazionali. Ebbene, vorrei capire come sarà possibile conciliare e coordinare i due ambiti evitando il sorgere di problemi.

MARCENARO (PD). Che si sia di fronte ad una soluzione di compromesso, più arretrata rispetto a quella che prevedeva il Trattato costituzionale che non è stato approvato, è noto a tutti. Ma penso che questo sia il quadro all'interno del quale ci si debba muovere oggi e si debba discutere. Personalmente non condivido la tesi di quanti ritengono che questo dato di arretramento in qualche modo debba essere cancellato dallo scenario per riaprirne uno nuovo. Penso, in sostanza, che il quadro sia quello e che al suo interno si debba discutere.

Desidero porre la questione del controllo parlamentare. Sulla base del Trattato di Lisbona il controllo parlamentare sulla politica di sicurezza e di difesa spetta ai Parlamenti nazionali. Non ho ascoltato le vostre proposte al riguardo, ma ritengo si tratti di un aspetto da organizzare e strutturare attraverso proposte che – a mio parere – non possono essere quelle della Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari (COSAC): questo organo, infatti, si riunisce periodicamente e, sostanzialmente, è privo di qualsiasi potere di intervento, di controllo, di indagine e di verifica.

La mia opinione è che si debba lavorare nell'ambito di una struttura mista, che comprenda i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e che possa svolgere effettivamente funzioni di controllo non attraverso riunioni periodiche svuotate di qualsiasi significato.

BARBI (PD). Signor Presidente, «organo funzionalmente autonomo» così è stato definito nella prima bozza di decisione del Consiglio sulla struttura e sul funzionamento generale del Servizio europeo per l'azione

esterna, distinto dalla Commissione, che però deve lavorare in collaborazione con essa, con il Consiglio, e che deve anche concertare la sua attività e le varie competenze con i diversi servizi corrispondenti delle altre parallele istituzioni che assiste a vario titolo.

Nella decisione che è stata predisposta riguardo all'organizzazione e allo svolgimento di tale attività funzionalmente autonoma, ma concertata, si immagina una tripartizione di competenze sul piano della individuazione delle risorse (che spetterebbe al Servizio), della programmazione strategica e della effettiva gestione (che, invece, spetterebbe ai servizi individuali che devono realizzare le strategie e i programmi, particolarmente rilevanti per la cooperazione, ma anche per altri settori).

Vorrei chiedere ai colleghi europarlamentari se ritengono che questo impianto sia soddisfacente o migliorabile, se si prevedano possibili momenti di verifica ed anche se l'obiettivo di non procedere a duplicazioni possa effettivamente essere considerato conseguibile in questo modo.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola agli onorevoli europarlamentari qui presenti, vorrei svolgere anch'io un'osservazione.

Si propone, dunque, che la metà dei componenti del Servizio provenga dalla Commissione ed un terzo provenga dalle diplomazie nazionali; nessuno, però, parla della dimensione complessiva. Mi auguro – mi rivolgo, in particolare, ai nostri ospiti che hanno il controllo del personale e del bilancio – che non si crei un carrozzone senza che vi sia un'effettiva politica estera dell'Europa. È importante, infatti, che non si tratti di 5.000 persone, perché non si capisce cosa potrebbero fare oggi con la signora Ashton. Dopo le decisioni assunte con la nomina di queste persone sembra che i Governi dei Paesi membri non vogliano realizzare una politica estera unica, ma intendano piuttosto continuare a fare una politica estera per i loro Paesi e per l'Europa.

Come si può notare, ho forti sentimenti al riguardo e, quindi, consegno la mia osservazione ai nostri ospiti.

**CASINI.** Signor Presidente, innanzi tutto rispondo alla sua ultima domanda. I giornali hanno parlato di 5.000 o addirittura di 7.000 ulteriori persone: si tratta, però, di cifre esagerate. Mi sembra di aver già detto che si tratterebbe di circa 400 unità provenienti dalle nazioni, di circa 600 unità provenienti dalla Commissione e di circa 200 unità provenienti dal Consiglio, per un totale di circa 1.200 persone. È chiaro, però, che la cifra vada commisurata alle effettive esigenze.

Peraltro, oggi non si dà inizio a tutto perché la diplomazia europea ha un'importante storia: vi sono delegazioni in tutto il mondo, gruppi di collegamento con l'ONU e con Ginevra e tanto altro. Insomma, esiste una rete esistente che non può essere distrutta.

Quanto alle diplomazie nazionali, come ho già evidenziato anch'io, sono favorevole ad una visione unitaria del Servizio; tuttavia non credo che si possano distruggere di colpo tutte le diplomazie nazionali. A mio avviso, pertanto, si dovrebbero ripartire e dettagliare esattamente le com-

petenze, affinché ciascuno sappia cosa va fatto. Quindi, condivido pienamente l'osservazione poc'anzi svolta dal presidente Dini.

Vorrei rispondere anche alla questione relativa all'intervento dei Parlamenti nazionali. Una delle grandi innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, concerne il maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali previsto all'articolo 12. Da una attenta lettura dell'articolo, sembrerebbe che i Parlamenti nazionali abbiano fundamentalmente solo un compito di freno (con il controllo sul principio di sussidiarietà, la previsione delle otto settimane e così via). Il suo spirito, però, va colto correttamente perché in realtà in esso vi è molto di più. I Parlamenti nazionali restano tali, perché certamente non diventano la terza Camera dell'Unione Europea; tuttavia questi dovrebbero svolgere il tradizionale compito di controllo e di spinta dei Governi. Accade spesso, infatti, che i Governi si uniscano in Consiglio e decidano senza aver consultato i Parlamenti. Ciò avviene molte volte e questo rappresenta il *deficit* di democrazia. È necessario, dunque, che i Parlamenti nazionali siano almeno pronti nel controllo e nel suggerimento preventivo e successivo. Dopodiché è necessario anche instaurare un rapporto più intenso dei Parlamenti nazionali con il Parlamento europeo.

A tale riguardo (per riprendere le osservazioni svolte dalla senatrice Marinaro), sottolineo che nell'ultima riunione del gruppo di lavoro coordinato dal presidente del Parlamento europeo Buzek il collega Duff, che è liberale, ha presentato una proposta che attualmente è in esame (può darsi che venga presentata il 14 maggio, vale a dire tra due giorni, dal presidente Buzek alla riunione dei Presidenti delle Assemblee parlamentari). In realtà, considero con prudenza questa proposta perché tomisticamente affermo: «*Entia non sunt multiplicanda sine necessitate*». La proposta è di costruire una sorta di «COSAC numero 2» fatta soltanto con riferimento alla politica estera e di sicurezza, che dovrebbe riunirsi due volte a semestre e così via. Personalmente sono perplesso, non perché io debba guidare la delegazione alla COSAC tradizionale, ma perché ritengo che si debba valorizzare fino in fondo ciò che già esiste: la stessa COSAC può organizzare riunioni specializzate su singoli argomenti. Comunque, l'esigenza rappresentata è reale e ha già trovato questo tipo di proposta.

Vorrei svolgere un'ultima osservazione rispetto a quello che dobbiamo fare. Ho esposto una tesi abbastanza netta, che in questo momento credo sia quella del Parlamento europeo nel suo complesso.

Il collega Gualtieri ha evidenziato in modo tecnico, preciso e competente la necessità di giungere a qualche compromesso. Ricordo che nel Trattato di Lisbona le parole «tappa» e «percorso» o l'espressione «livello di integrazione raggiunto» sono continuamente ripetute. Il vero problema, dunque, è rappresentato dalla paralisi: se per andare avanti bisogna cedere qualcosa pur di mantenere l'essenziale, purtroppo ciò fa parte della storia e della tenace costruzione dell'Europa. Qualche giorno fa ho letto un articolo nel quale si affermava che per capire l'Europa bisogna andare nelle trincee delle Ardenne e – direi – anche in quelle del nostro Friuli. In realtà, si tratta del più grande progetto politico di tutti i tempi! Forse

vale la pena di guadagnare tenacemente il terreno dell'unità con le unghie e con i denti, accontentandosi di quanto si riesce a realizzare. Credo che questo sia lo spirito necessario per affrontare la questione.

*PROVERA.* Signor Presidente, proprio perché si tratta di un progetto straordinario, ritengo che si debba procedere con grande cautela, passo dopo passo, senza fughe in avanti, le quali purtroppo portano a conseguenze anche gravi (come stiamo verificando negli ultimi giorni).

Vorrei rispondere in modo telegrafico alla giusta osservazione svolta dall'onorevole Gozi: l'ambizione di inserire il tedesco come terza lingua non è casuale, ma risponde ad un disegno. Purtroppo i grandi Paesi vogliono mostrare la bandiera in tutti i modi, ben sapendo quale sia il valore anche culturale derivante dalla lingua ufficiale.

Sottolineo, poi, che il Trattato è totalmente intergovernativo (al riguardo concordo con il presidente Dini). È previsto che l'Alto rappresentante Ashton possa avvalersi dello strumento costituito dal Servizio diplomatico; è prevista la collaborazione con le diplomazie nazionali; è previsto uno stretto coordinamento con la Commissione, che in sostanza rappresenta l'Esecutivo, di una quota rilevante della politica estera. Pertanto, non vi è alcuna contraddizione: sì al controllo del Parlamento e no al condizionamento. Al riguardo, si potrebbe poi fare un lungo discorso.

Per realizzare qualcosa di concreto, propongo di riunire un gruppo di lavoro di parlamentari italiani interessati e motivati a discutere della questione (penso ai parlamentari italiani che stanno a Bruxelles e si occupano del problema) con una rappresentanza anche solo tecnica del Ministero degli affari esteri per un continuo *brainstorm*, coinvolgendo anche i Parlamenti nazionali. Non ci si può lamentare se i Governi decidono in presenza di Parlamenti nazionali non abbastanza attivi o coinvolti.

*PRESIDENTE.* Ricordo che i tedeschi hanno iniziato a porre la questione della lingua circa dieci anni fa, ma l'Italia si è sempre opposta ad ascoltare qualcuno che parlasse tedesco in Consiglio. Io dicevo sempre al mio collega Joschka Fischer che non lo capivo e che se avesse continuato a parlare in tedesco avrei lasciato la sala. Mi pare, però, che piano piano questa richiesta si stia invece facendo strada. L'italiano naturalmente non potrà mai ambire a tanto ed allora è meglio mantenere le due lingue e fare una barriera di resistenza.

*GUALTIERI.* Per quanto riguarda il tedesco, fortunatamente l'Italia da una parte e il Parlamento europeo dall'altra hanno i mezzi per agire, poiché l'interpretaggio collegato all'uso del tedesco – lo ha già detto l'ambasciatore Nelli Feroci – comporta un costo e si può stabilire in effetti una trincea.

Tratto ora le questioni che sono state poste. Per quanto riguarda i rischi della duplicazione e la soluzione più o meno convincente – da una parte – e le osservazioni – dall'altra – sul Trattato integralmente intergovernativo rilevo quanto segue. Intanto non definirei il Trattato integral-

mente intergovernativo; sono intergovernative le procedure di decisione relative alla politica estera di sicurezza comune, la quale però è una politica dell'Unione europea. Quest'ultima ha delle istituzioni, una delle quali è il Parlamento europeo che – tra l'altro – è l'autorità di bilancio, di quel bilancio con il quale si finanzia tutta la politica estera e di sicurezza comune e la parte amministrativa per la dimensione militare. Questo rende – secondo me – non sostenibile la proposta COSAC di avere un «luogo esterno». Penso si possa arrivare ad una soluzione di compromesso tra la proposta Duff, che è di stabilire a Bruxelles una integrazione più stabile tra Commissioni del Parlamento europeo e Commissioni competenti dei Parlamenti nazionali, trovando eventualmente qualche forma di collegamento con la sigla COSAC. Secondo me, fondamentale è il fatto che la sede sia a Bruxelles. La tesi del Senato francese di un luogo itinerante che si muova ogni sei mesi è per me inaccettabile. Esistono anche fondate ragioni giuridiche secondo cui il Parlamento europeo ha un ruolo anche per quanto riguarda la PESC.

In merito alla soluzione più o meno convincente, quella di un Servizio nella Commissione europea sarebbe sicuramente la più convincente, la preferisco e l'ho scelta nella votazione sulla relazione del Parlamento tenutasi nel mese di ottobre. Naturalmente, il problema è evitare il rischio che un Servizio nella Commissione induca il Consiglio e gli Stati membri a tenere fuori dal Servizio stesso tutta quella componente relativa alla politica di sicurezza e difesa comune, che è una parte pregiata dell'azione dell'Unione europea: se fosse posta al di fuori del Servizio, si otterrebbe esattamente il risultato che desideriamo evitare. Lo spirito del Trattato è infatti di unificare, di rendere coerenti tra loro le diverse dimensioni dell'azione esterna dell'Unione europea. Il Trattato fa questo stabilendo un principio fondamentale, che spesso viene sottovalutato. L'Alto rappresentante Vice Presidente, infatti, non è solo un doppio cappello, ma una fusione di funzioni. Questo significa che la persona che conduce la politica estera di sicurezza europea è un commissario, quindi votato dal Parlamento europeo e ciò di per sé destituisce di fondamento qualsiasi tesi che voglia escludere tale organismo.

Poiché è terminato il tempo a nostra disposizione, risponderò in altra sede alle osservazioni più puntuali che sono state svolte.

**PRESIDENTE.** Insieme al vice presidente Narducci, accogliamo volentieri la proposta avanzata dall'onorevole Provera di formare un gruppo di parlamentari italiani che possano recarsi a Bruxelles per dialogare sulla questione al nostro esame.

Ringrazio sentitamente i parlamentari europei oggi intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 16,25.*