

Resoconto integrale n. 2

Seduta del 13 aprile 2023

Il giorno 13 aprile 2023 alle ore 14,00 è convocata, con nota prot. n. PG.2023.8564 del 5/4/2023, integrata con nota prot. n. PG.2023.8819 del 07/04/2023, presso la sede dell'Assemblea legislativa in Bologna Viale A. Moro n. 50, la Commissione Statuto e Regolamento in modalità "mista", cioè con la presenza in sede della presidente, del vicepresidente Cuoghi e dei seguenti membri per Gruppo assembleare: Catellani, Marchetti D. (Lega); Mastacchi (RCPER); Montalti, Zappaterra (PD) nonché degli altri partecipanti in via telematica in applicazione dell'art. 124, comma 4 bis del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e della delibera dell'Ufficio di Presidenza 26 maggio 2022, n. 26 (Disposizioni per lo svolgimento in modalità telematica o mista delle sedute delle Commissioni assembleari).

Partecipano alla seduta i consiglieri:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto
PICCININI Silvia	Presidente	Movimento 5 Stelle	1 <u>presente</u>
CUOGHI Luca	Vicepresidente	Fratelli d'Italia – Giorgia Meloni	2 <u>presente</u>
MUMOLO Antonio	Vicepresidente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	8 <u>presente</u>
BARGI Stefano	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	2 <u>assente</u>
BESSI Gianni	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	2 <u>presente</u>
CASTALDINI Valentina	Componente	Forza Italia – Berlusconi per Borgonzoni	1 <u>assente</u>
CATELLANI Maura	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	8 <u>presente</u>
COSTI Palma	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	5 <u>presente</u>
DELMONTE Gabriele	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	2 <u>assente</u>
EVANGELISTI Marta	Componente	Fratelli d'Italia – Giorgia Meloni	1 <u>presente</u>
GIBERTONI Giulia	Componente	Gruppo Misto	1 <u>assente</u>
MARCHETTI Daniele	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	2 <u>presente</u>
MASTACCHI Marco	Componente	RETE CIVICA Progetto Emilia-Romagna	1 <u>presente</u>
MOLINARI Gian Luigi	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	1 <u>presente</u>
MONTALTI Lia	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	2 <u>presente</u>
PARUOLO Giuseppe	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	2 <u>presente</u>
PIGONI Giulia	Componente	Bonaccini Presidente	3 <u>presente</u>
SABATTINI Luca	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	2 <u>presente</u>
TARUFFI Igor	Componente	Emilia-Romagna coraggiosa, ecologista, progressista	2 <u>assente</u>
ZAMBONI Silvia	Componente	Europa Verde	1 <u>assente</u>
ZAPPATERRA Marcella	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	1 <u>presente</u>

Sono presenti i consiglieri: Federico AMICO in sostituzione di Igor TARUFFI e Simone PELLONI in sostituzione di Gabriele DELMONTE.

Settore Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari

Partecipano alla seduta: Roberto Castaldi, Direttore del Centro studi sull'Unione europea e di Euractiv - Membro del comitato scientifico del governo sul futuro dell'Europa; Elisabetta Lucertini (Direzione generale Assemblea legislativa – Sportello Europe direct).

Presiede la seduta: Silvia PICCININI

Assiste la segretaria: Silvia Fanti

(omissis)

Presidente PICCININI: Oggi potremmo contare su un altro importantissimo contributo, quello del professor Roberto Castaldi, che saluto e con il quale mi scuso ancora per il ritardo, è dovuto alla riunione di Capigruppo; quindi do il benvenuto al direttore del Centro studi sull'Unione europea e di Euro Active e componente del Comitato scientifico del Governo sugli sviluppi della Conferenza per il futuro dell'Europa. Proprio la *CoFoE* è stato oggetto delle riflessioni della nostra Commissione nel corso della sessione europea per il 2022, e la Conferenza per il futuro dell'Europa, se ricorderete, pose l'accento sulla necessità di riflettere sulla disponibilità di una politica estera energetica e di difesa comune, che purtroppo ha trovato nel 2022 drammatiche conferme; ringrazio quindi fin d'ora il professor Castaldi per le riflessioni che ci vorrà proporre rispetto agli sviluppi che oggi le Istituzioni europee debbono dare alla Conferenza per il futuro dell'Europa. La Commissione, ricordo a tutti, proseguirà poi con gli adempimenti collegati direttamente al percorso dell'azione europea 2023, arrivando all'espressione del parere che dobbiamo dare, come tutti sapete, alla Commissione I; ricordo a tale riguardo che è stata inviata ai commissari una bozza di parere predisposta dagli uffici e quindi a questo punto darei la parola al professor Castaldi.

Dott. Roberto CASTALDI, Direttore del Centro studi sull'Unione europea e di Euractiv. La ringrazio, presidente. Ringrazio la Commissione per l'invito a ragionare con voi degli sviluppi della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Come sapete, la Conferenza ha visto la partecipazione delle istituzioni europee, nazionali, regionali e locali, oltre che della società civile e dei cittadini, ed è stato il primo esperimento di democrazia partecipativa a livello europeo. Ha elaborato 49 proposte, suddivise in varie misure e azioni specifiche (nelle *slide* trovate il *link* con tutte le proposte di dettaglio che la Conferenza ha elaborato) e che sono state principalmente il frutto delle proposte emerse da parte dei cittadini nella piattaforma digitale, e soprattutto nei *panel* e nelle plenarie da parte dei cittadini sorteggiati in tutta Europa per ragionare sul futuro dell'Europa.

In sostanza, i cittadini nella *CoFoE* hanno chiesto una maggiore unità europea, quindi il rafforzamento delle competenze, dei poteri, dei meccanismi decisionali e normativi dell'Unione europea.

La maggior parte di queste proposte, di queste misure specifiche, sono realizzabili a Trattati costanti e la Commissione europea le ha inserite nel suo programma legislativo per questa legislatura europea. Ci sono però una serie di misure, quelle più importanti, che richiedono invece una riforma dei Trattati. Tutte quelle richieste, cioè, che riguardano un rafforzamento delle competenze dell'Unione, ad esempio, alla luce della pandemia in materia di salute, piuttosto che di energia, economia, fiscalità, politica estera, di sicurezza e difesa, migrazioni, educazione e sociale, tutti settori su cui i cittadini e la Conferenza hanno chiesto delle misure da parte dell'Unione europea, che attualmente non sono realizzabili per una mancanza di competenza da parte dell'Unione europea in queste materie, richiede evidentemente una riforma dei Trattati.

Lo stesso per le proposte relative agli assetti istituzionali e alla democrazia europea. In particolare, le due richieste principali riguardano il superamento della regola dell'unanimità per quelle materie in cui è ancora vigente. Come sapete, durante il percorso del processo d'integrazione europea si è sempre più ristretto l'utilizzo del veto nazionale, quindi la regola dell'unanimità a favore della maggioranza qualificata. L'unanimità però è ancora presente per tutti i settori più importanti: politica estera di difesa, fiscalità, riforma dei Trattati, quindi, ancora su temi cruciali; sul rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, in quanto unica Istituzione eletta direttamente

dai cittadini europei, in particolare rispetto ad una piena codecisione legislativa, anche in quelle materie dove attualmente non è presente, che sono le stesse materie su cui abbiamo l'unanimità, così come nel rafforzamento dei poteri in materia di bilancio. Il Parlamento europeo codecide rispetto alle spese dell'Unione, ma non rispetto alle entrate dell'Unione, che è poi il contrario della "no taxation without representation"; abbiamo i cittadini che ci chiedono "non representation without taxation", cioè, bisogna che il Parlamento abbia potere anche sulle entrate dell'Unione. Infatti, una delle richieste è l'attribuzione dei poteri fiscali all'Unione europea, cosa che è stata in parte fatta, ma in maniera *una tantum*, attraverso il *Next Generation EU*, con il debito pubblico europeo e la previsione di risorse proprie, che però devono ancora essere approvate.

Infine, la modifica dei nomi delle Istituzioni europee è un'altra delle richieste dei cittadini, perché è evidente che i Governi hanno scelto dei nomi per le Istituzioni europee per renderle incomprensibili ai cittadini: il governo dell'Unione si chiama Commissione, anche se deve avere la fiducia del Parlamento e i candidati alla Presidenza vengono proposti dal Partito europeo alle elezioni europee. Abbiamo un Consiglio europeo e un Consiglio dell'Unione europea, e ovviamente è molto difficile capire la differenza per i cittadini, e così via. C'è quindi una richiesta di semplificazione anche nei nomi. Quindi, il Parlamento è la Camera dei cittadini; il Consiglio dell'Unione è il Senato degli Stati; la Commissione, il governo dell'Unione.

Di fronte a queste richieste abbiamo avuto un'iniziativa molto importante del Parlamento europeo, nel senso che al termine della Conferenza, le Istituzioni si sono impegnate a dar seguito alle proposte dei cittadini. Nella Conferenza, in realtà l'unico che ha preso iniziative è stato il Parlamento europeo, che il 9 giugno ha approvato formalmente due proposte di emendamento ai Trattati, volti a superare l'unanimità, e ha chiesto pertanto la convocazione di una Convenzione per la riforma dei Trattati per realizzare anche le altre proposte alla Conferenza.

La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel discorso sullo stato dell'Unione, il 14 settembre ha appoggiato la richiesta del Parlamento europeo. Il problema è stata la risposta del Consiglio, cioè dei Governi nazionali.

Il Consiglio dell'Unione, quindi, in questo caso il Consiglio affari generali, avrebbe dovuto trasmettere la risoluzione con i due emendamenti del Parlamento al Consiglio europeo, il quale avrebbe dovuto decidere a maggioranza semplice sulla convocazione o meno di una Convenzione di riforma dei Trattati.

In realtà, il Consiglio non l'ha fatto; ha fatto invece una nota con cui invitava il Parlamento a predisporre tutti gli emendamenti necessari a dar seguito alle proposte della Conferenza, e solo a quel punto il Consiglio avrebbe esaminato la questione. Da questo punto di vista, quindi, è chiaro che la leale collaborazione fra le tre Istituzioni è in parte venuta meno, nel senso che tutte e tre si erano impegnate a dar seguito ai lavori della Conferenza, una parte delle proposte richiede una riforma dei Trattati; la Convenzione sarebbe stata lo strumento previsto dall'articolo 48 per darvi seguito.

In pratica, il Consiglio ha preferito ributtare la palla nel campo del Parlamento, sperando che il Parlamento non riesca a predisporre una riforma organica, complessiva dei Trattati, che invece è ciò che il Parlamento sta cercando attualmente di fare. È in discussione cioè alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo una risoluzione che prevede tutta una serie di emendamenti ai Trattati per realizzare tutte le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa.

La risposta del Consiglio ha provocato una reazione da parte dei cittadini, i cosiddetti ambasciatori, che avevano partecipato alla Conferenza, che hanno scritto una lettera aperta pubblicata su molti giornali europei, criticando il fatto che i Governi nazionali nel Consiglio abbiano scelto di ignorare le proposte che erano emerse dalla Conferenza.

Prossima *slide*, sui costi della "non Europa". Nel frattempo, questo dibattito tra le Istituzioni sta avvenendo in un contesto in cui prima la pandemia e poi l'invasione russa dell'Ucraina hanno reso

particolarmente evidenti i costi della “non Europa” sul piano della sanità, dell’energia, della politica estera e difesa. Inutile dire che sulle migrazioni il problema dei costi della “non Europa” è ben visibile almeno dalla guerra civile siriana. Il Parlamento europeo ha appena prodotto uno studio molto dettagliato sui costi, anche finanziari, della mancanza di una politica europea su queste questioni, e fa vedere, anche da un punto di vista dei costi finanziari per i cittadini, di mancate soluzioni e di costi veri e propri, il fatto di non avere una vera politica europea su questo piano.

È chiaro che, noi stiamo assistendo da un lato a un aumento della spesa militare di tutti gli Stati membri; ricorderete che all’indomani dello scoppio dell’invasione russa dell’Ucraina il 1° marzo, il Presidente Draghi in Parlamento, disse “bisogna capire il comportamento, è meglio farlo a livello nazionale o a livello europeo?” È evidente che sarebbe meglio a livello europeo, perché i 27 Stati membri dell’Unione insieme, hanno una spesa militare che è pari al triplo di quella russa, senza avere alcuna capacità deterrente rispetto alla Russia. Noi spendiamo infatti circa il 45 per cento degli Stati Uniti insieme, ma abbiamo una capacità di circa il 10 per cento rispetto agli Stati Uniti. Perché? Perché abbiamo ventisette inutili difese nazionali, invece di avere una difesa europea.

Abbiamo una moltiplicazione di sistemi d’arma, con uno spreco di risorse clamoroso, e questo è forse il più grande costo della “non Europa”. Al contempo, è evidente che non è possibile una difesa europea senza una politica estera europea al cui servizio mettere lo strumento militare, e questo quindi implica un’unione politica.

Tutto il dibattito, oggi, sull’autonomia strategica, che implica il settore politico, militare, economico e tecnologico, richiede, in ultima istanza, la creazione, ovvero la trasformazione della Commissione europea in un vero governo federale. Oggi la Commissione già funziona come un Governo federale in materia di mercato unico, concorrenza, quindi in alcuni settori in cui abbiamo delle competenze esclusive o concorrenti da parte dell’Unione, ma non in quei settori in cui in questo momento siamo particolarmente esposti, come la politica estera di sicurezza e difesa, le migrazioni e l’energia.

È evidente, infatti, che quando si parla di unione dell’energia, unione della difesa, cosa stiamo dicendo in questo grande dibattito? L’Unione dell’energia implica la creazione di una riserva strategica europea, il completamento delle reti transeuropee e l’acquisto comune dell’energia dai Paesi terzi.

Abbiamo visto con l’invasione russa dell’Ucraina un susseguirsi di missioni da parte di tutti i Ministri degli esteri dei vari Paesi europei, che andavano negli stessi Stati che ci forniscono il gas e tutti quanti a fare nuovi contratti, facendosi di fatto concorrenza gli uni con gli altri e aumentando il prezzo. Se noi avessimo avuto una rappresentanza unica dell’Unione europea concordata a negoziare un acquisto unico da questi fornitori, come abbiamo fatto per i vaccini, per esempio, avremmo avuto quantità maggiori, contratti più lunghi e prezzi più bassi. L’Unione europea, infatti, nel suo insieme è il più grande importatore di energia del mondo. Questi Paesi possono esportare all’Italia o alla Grecia, all’Italia o alla Spagna, ma sempre all’Unione europea devono esportare, perché i gasdotti arrivano da noi; quindi, è chiaro che questo è uno di quei campi in cui l’Unione per l’energia avrebbe potuto fare una differenza enorme per i cittadini europei in questo periodo di crisi energetica.

L’unione politica, quindi, implica, come dicevamo, il rafforzamento dei poteri di governo della Commissione e l’abolizione della regola dell’unanimità. È evidente che per poter decidere in maniera efficace non si può decidere all’unanimità ed essere vittima del veto di un solo Paese, spesso per ragioni magari legate ad altri *dossier* su cui si vuole avere delle concessioni, a forza dell’unanimità, laddove rimane, per riuscire ad ottenere quello che si vuole in altri campi.

È evidente quindi che queste che sono richieste della Conferenza sono fondamentali se si vuole procedere da questo punto di vista.

Questo ci ricorda che la Conferenza sul futuro dell’Europa in qualche modo è un’occasione straordinaria per innescare un vero processo costituente, con una Convenzione per la riforma dei

Trattati che è lo strumento anche qui più importante, perché vede la partecipazione delle istituzioni europee, nazionali, regionali, locali, società civile, quindi è un processo partecipativo che può portare a una riforma organica dell'Unione.

Vi ringrazio dell'attenzione e dell'invito, ancora una volta.

Grazie.

Presidente PICCININI: Grazie, dott. Castaldi, anche per avere esplicitato come dire, riflessioni rispetto a temi che sono di estrema attualità e, se vogliamo anche, strategici.

(omissis)