Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 2

COMMISSIONI RIUNITE E CONGIUNTE

3ª (Affari esteri, emigrazione) e 14ª (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica
e
III (Affari esteri e comunitari) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI D'ALEMA SUL CONSIGLIO EUROPEO DEL 21 E 22 GIUGNO 2007

4ª seduta: martedì 20 giugno 2007

Presidenza del presidente della 3ª Commissione del Senato della Repubblica DINI,
indi del presidente della III Commissione della Camera dei deputati RANIERI

CG 0464
TIPOGRAFIA DEL SENATO (310)

I N D I C E

Comunicazioni del Ministro degli affari esteri D'Alema sul Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007

PRESIDENTE:
* – DINI . . . . . *Pag.* 3, 5, 12 e *passim*
– RANIERI 21, 23
ALLOCCA *(RC-SE), senatore* 21
ANTONIONE *(FI), senatore* 16, 17
* BIMBI *(Ulivo), deputato* 15
BUTTIGLIONE *(UDC), senatore* 19
* CASSOLA *(Verdi), deputato* 16
D'ALEMA, *ministro degli affari esteri* . . . . . 5, 16, 17 e *passim*
* MANZELLA *(Ulivo), senatore* 12
PROCACCI *(Ulivo), senatore* 18
RANIERI *(Ulivo), deputato* 13
ZANONE *(Ulivo), senatore* 15, 16

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

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica:Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza nazionale: AN; Rifondazione comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Sinistra Democratica. Per il Socialismo europeo: SDpSE; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-

Interviene il ministro degli affari esteri D'Alema.

Presidenza del presidente
della 3ª Commissione del Senato della Repubblica DINI

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Ministro degli affari esteri D'Alema sul Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del ministro degli affari esteri D'Alema sul Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007.

Ricordo che la pubblicità dei lavori sarà assicurata, secondo le forme stabilite dagli articoli 33 e 48 del Regolamento del Senato della Repubblica e degli articoli 65 e 144 del Regolamento della Camera dei deputati, attraverso la resocontazione stenografica della seduta.

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

Onorevoli colleghi, alla vigilia della riunione del Consiglio europeo, che si terrà il 21 e 22 giugno prossimi e che dovrà deliberare sulla forma del Trattato o dei Trattati che governeranno l'Unione europea in futuro siamo lieti di avere l'onorevole ministro D'Alema, membro del Consiglio insieme al presidente Prodi.

In primo luogo vorrei informare il Ministro in merito ad una riunione dei Presidenti delle Commissioni esteri dei Parlamenti nazionali, svoltasi presso il Parlamento europeo e alla quale erano presenti il Presidente della Commissione europea e il Ministro degli esteri tedesco Steinmeier. Quest'ultimo, a fronte delle osservazioni che venivano dai membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, ha sottolineato che la Presidenza tedesca intende procedere su una linea improntata al pragmatismo. Noi abbiamo ribadito che non va accettato un compromesso al ribasso, che rimetta in discussione le clausole fondamentali e, in particolare, quelle contenute nella prima parte del Trattato costituzionale.

Siamo stati in molti a richiamare la necessità di non abbandonare il Trattato costituzionale e di considerarlo come una base, cui apportare eventuali aggiustamenti alla luce del risultato dei *referendum* svoltisi in Francia e in Olanda e di quanto emerso nel corso della lunga fase di riflessione degli ultimi due anni. In particolare, è stata sottolineata la necessità di mantenere la struttura unitaria del Trattato, anche se, in base alle ultime informazioni ricevute, sembra che la Presidenza tedesca abbia deciso di abbandonare il Trattato costituzionale – che, ricordo, è stato approvato da 18 Parlamenti nazionali (il Parlamento italiano lo ha approvato quasi all'unanimità) – proponendo di introdurre le disposizioni contenenti le regole necessarie per il buon funzionamento dell'Unione nei vecchi Trattati, ossia nel Trattato sull'Unione europea e in quello che istituisce la Comunità economica europea. In pratica, si intende ritornare al Trattato approvato a Nizza, allo scopo di utilizzarlo come base su cui apportare le modifiche ritenute opportune. Naturalmente l'onorevole Ministro ci informerà con maggiore precisione al riguardo.

In tale quadro, desidero ricordare che il Trattato costituzionale è stato il frutto di una Convenzione, uno strumento altamente democratico: per la prima volta è stata abbandonata la pratica di modificare i Trattati nelle stanze chiuse dei diplomatici o dei funzionari dei Governi per dare voce alla Commissione europea, al Parlamento europeo, ai rappresentanti dei Parlamenti nazionali e della società civile. Questo è stato un grande avanzamento, mentre mi pare che oggi si voglia fare un grosso passo indietro.

Dalle notizie disponibili sui contenuti del mandato che l'attuale Presidenza europea si accinge a proporre sembra che non si tratti solo di inserire le regole necessarie per il buon funzionamento dell'Europa a 27, ma si torni sul tema della maggioranza del Consiglio, riaprendo il dibattito sul principio della doppia maggioranza che era stato sancito e che ritengo indiscutibilmente democratico, poiché prevede che una decisione possa essere presa soltanto se raccoglie l'assenso della maggioranza numerica dei paesi che rappresentano, peraltro, anche la maggioranza dei cittadini dell'Unione (più precisamente il 65 per cento della popolazione europea). Ritenevamo che per tutti i 27 Governi che hanno firmato il Trattato costituzionale a Roma nell'ottobre 2004 quello fosse un principio sacrosanto, mentre ora viene messo in dubbio da alcuni paesi, in particolare dalla Polonia, perché le vecchie regole darebbero a questo paese la possibilità di disporre di molti più voti rispetto a quelli a cui avrebbe diritto in base alle nuove disposizioni, che tengono conto anche della popolazione di un paese. Non è possibile che la Germania, il principale paese dell'Unione, con 80 milioni di abitanti, debba avere nove voti in più della Polonia, un paese di 36 milioni di abitanti.

Oggi c'è il pericolo di un considerevole passo indietro che la Presidenza tedesca accetterebbe nel tentativo di arrivare in ogni caso a una soluzione, dando un mandato stretto alla Conferenza intergovernativa per approvare tutte le modifiche istituzionali entro la fine dell'anno. Questo termine è un obiettivo certamente auspicabile, ma bisognerà vedere cosa rimarrà del Trattato costituzionale, quali saranno effettivamente gli avanza-

menti rispetto alla situazione precedente per un buon funzionamento dell'Europa a 27 e quali aspetti invece saranno abbandonati.

In un incontro presso lo *Scrutiny committee of the European Parliament*, di cui ho letto la trascrizione, Blair ha specificato quelli che la Gran Bretagna considera *red lines*, ossia punti irrinunciabili. Il primo ministro Blair si rimangia ciò che aveva accettato firmando il Trattato costituzionale nell'ottobre 2004. Egli intende rivedere quattro punti importanti: la Carta dei diritti fondamentali non deve interferire in alcun modo con le leggi nazionali; l'azione del Ministro degli esteri dell'Unione non dovrà inficiare il ruolo del Ministro degli esteri e la politica estera inglese; il principio della *common law*, che governa il sistema giuridico inglese, dovrà prevalere sui principi della giurisdizione comunitaria. L'ultimo punto concerne il voto a maggioranza qualificata, che non dovrà applicarsi alle questioni riguardanti la tassazione e i benefici fiscali, su cui dovrà essere mantenuto il principio dell'unanimità.

In realtà, se con queste concessioni il Governo inglese accettasse di non sottoporre il nuovo Trattato a *referendum*, forse si potrebbe trovare un linguaggio comune. Se invece la Gran Bretagna, un paese che tende sempre a ridimensionare il ruolo dell'Unione europea, soprattutto quando si parla della politica estera e di difesa (e sappiamo quanto ce ne sarebbe bisogno oggi), pretenderà nuove e più importanti concessioni ritengo che si dovrebbe dire di no.

Scusate se mi sono permesso di fare questa lunga introduzione. Non voglio entrare nel merito delle modifiche che si vogliono introdurre, ma ritengo rischioso considerare il mandato della Presidenza tedesca una base di lavoro, abbandonando il Trattato costituzionale e inserendo «a pettine» nel Trattato di Nizza e nel Trattato sull'Unione europea quelle clausole che l'uno o l'altro paese ritengono indispensabili. Si deve considerare che, così facendo, si riapre inevitabilmente il vaso di Pandora, perché ogni paese potrebbe avanzare richieste di modifica.

Ora ascolteremo il Ministro, ma dobbiamo fargli molti auguri affinché trovi il modo di uscire da una situazione così delicata.

D'ALEMA, *ministro degli affari esteri*. Lei, Presidente, ha dato un'indicazione chiara.

PRESIDENTE. Sono sicuro che nelle proposte della Presidenza tedesca vi sono aspetti che riguardano il nostro interesse nazionale e di cui il nostro Governo dovrebbe tenere conto e non cedere, perché anche noi abbiamo i nostri interessi, e il Governo lo sa benissimo.

Scusate per la lunga introduzione. Cedo la parola all'onorevole Ministro.

D'ALEMA, *ministro degli affari esteri*. Onorevoli colleghi, desidero fare il punto su una situazione molto complessa alla vigilia di una riunione del Consiglio europeo che si presenta, certamente, come ciò che non è retorico definire un passaggio cruciale per il processo d'integrazione. Come

voi sapete, dopo due anni di pausa di riflessione, i Capi di Stato e di Governo saranno chiamati a decidere sul futuro del processo costituzionale, tanto sul futuro delle istituzioni quanto su quello delle politiche dell'Unione.

Mi pare innanzi tutto essenziale sgombrare il campo da un'opinione deviante che si è sviluppata negli ultimi due anni, secondo cui noi ci occuperemmo delle istituzioni anziché dei problemi seri che riguardano i cittadini: è del tutto evidente che senza istituzioni funzionanti, in grado di deliberare, i problemi dei cittadini non si possono affrontare. Quindi è del tutto artificiosa questa contrapposizione e, al contrario, direi che su nessuna delle sfide che si è trovata e si trova a fronteggiare – dai temi dello sviluppo e della competitività ai temi della sicurezza energetica, della tutela dell'ambiente (penso alla decisione dell'ultimo Consiglio europeo), ai grandi temi della pace, della sicurezza e della lotta al terrorismo – l'Europa potrà agire in modo efficace se non si darà istituzioni al tempo stesso più democratiche e più efficaci, in grado di assumere decisioni.

Alla vigilia del Consiglio europeo non sappiamo se sarà possibile raggiungere un accordo. Lo scenario si presenta effettivamente piuttosto problematico, malgrado un orientamento largamente prevalente che è stato testimoniato anche domenica scorsa, nel corso del conclave dei Ministri degli esteri che si è tenuto in occasione dell'ultima riunione del Consiglio affari generali. Tuttavia la resistenza di alcuni paesi – direi una resistenza circoscritta, ma non per questo meno incisiva dato l'inevitabile criterio dell'unanimità in materia di Trattati e di revisione dei Trattati – rappresenta un problema sulla via di un accordo, per cui non è facile, in questo momento, fare una previsione per un Consiglio che sarà complesso e probabilmente richiederà un negoziato che fino all'ultimo vedrà impegnate le rappresentanze dei Governi europei.

La pausa di riflessione non è stata una pausa, nel senso che vi è stato, nel corso dei due anni trascorsi, un lavoro assai intenso nel ricercare vie d'uscita, essendo chiaro che, dopo il no espresso attraverso i *referendum* in Francia e in Olanda, sarebbe stato impossibile adottare il testo del Trattato costituzionale così com'era, ancorché sostenuto dalla maggior parte dei paesi nei quali vive la maggioranza dei cittadini europei. Il sistema è quello applicato per i trattati internazionali, che richiedono la ratifica da parte di tutti ed era evidente che bisognava lavorare a correggere il Trattato in modo che esso potesse essere accettato anche dai paesi che lo avevano bocciato.

È apparso evidente, però, un altro dato che, d'altro canto, è quello che caratterizza la fase conclusiva del negoziato, e cioè che la bocciatura del Trattato costituzionale in Francia e in Olanda avrebbe dato forza alle resistenze presenti in altri paesi e che, alla fine, i problemi principali non sarebbero venuti dai paesi nei quali il Trattato non è stato ratificato, bensì da altri *partners* europei. Ciò naturalmente è motivo di perplessità perché i Governi che hanno sottoscritto il Trattato avrebbero dovuto cercare di ratificarlo anziché, immediatamente dopo i *referendum* svolti in Francia e Olanda, prendere in mano la bandiera della liquidazione del Trattato

stesso. Tuttavia così è stato e noi siamo di fronte a questa complicazione. Non è dalla Francia, per esempio, che vengono i problemi principali, essendo chiaro che la posizione francese, all'indomani delle elezioni presidenziali, si è sostanzialmente rimessa in movimento verso la ricerca di un ragionevole compromesso. Direi che anche l'Olanda, che pure ha una posizione per certi aspetti più spigolosa, non è oggi il paese che pone i problemi principali. Quindi è evidente che i *referendum* hanno messo in movimento forze contrarie al processo di integrazione o che hanno un'idea diversa dell'Europa, un'Europa intesa più come un mercato integrato che come un insieme di istituzioni in grado di decidere insieme, di promuovere politiche attive e di dare un profilo unitario alla presenza nello scenario mondiale.

Come voi sapete, in questo percorso va visto l'impegno dall'Italia che ha lavorato innanzi tutto insieme agli altri paesi bendisposti. In particolare direi che il Belgio, il Lussemburgo, la Spagna, l'Ungheria sono stati tra i più attivi, ma anche molti altri hanno sostenuto e difeso il Trattato costituzionale. Abbiamo lavorato a definire proposte che andavano nel senso di quello che noi abbiamo chiamato un *core treaty* anche in una dialettica con le proposte che, nei mesi precedenti alle elezioni francesi, aveva elaborato Sarkozy, il quale aveva parlato di un *mini traité* che contenesse le riforme fondamentali. Abbiamo indicato quali erano e quali sono le riforme che non riteniamo rinunciabili. Abbiamo cercato di dar vita ad uno schieramento in grado di contrastare la spinta a liquidare le innovazioni contenute nel Trattato costituzionale.

Come ricorderete, nel giugno del 2006 siamo giunti alla decisione di affidare alla Presidenza tedesca il compito di definire, nel Consiglio ormai prossimo, le proposte per il processo di riforma. Questo è stato preceduto dalla Dichiarazione di Berlino, che ha ribadito e riconosciuto la necessità di dare all'Unione europea, entro le elezioni del Parlamento del 2009, una base comune rinnovata. È stato quello un primo, vigoroso segnale della necessità di proseguire nel processo di riforma costituzionale. È evidente che rispettare la scadenza delle elezioni del 2009 significa avere non solo elaborato, ma anche ratificato un nuovo Trattato: vuol dire presentarsi ai cittadini europei sulla base di nuove regole, che consentano all'Unione di funzionare in un modo nuovo. È questo un passaggio essenziale per ridare credibilità al processo d'integrazione e forza alle istituzioni europee nel rapporto con i cittadini e con l'opinione pubblica dei paesi membri.

La Presidenza tedesca ha compiuto un lavoro impegnativo, nel quale l'abbiamo sostenuta, perché si è trovata di fronte ad alcune resistenze. Credo che oggi cominciamo ad essere in grado di valutare le basi di un compromesso possibile, innanzi tutto a partire dalla nostra posizione negoziale.

Abbiamo sempre sostenuto – e sotto questo profilo la nostra posizione non è mai cambiata, fino all'ultimo incontro dei Ministri degli esteri – che per l'Italia la rinuncia al Trattato costituzionale nella sua forma attuale (un testo unico sostitutivo dei Trattati esistenti) rappresenterebbe un grande sacrificio. Conseguentemente abbiamo espresso una riserva rispetto

a tale possibilità. Nel corso del «conclave» cui facevo prima riferimento – che ha avuto carattere informale, ma significativo – è stata manifestata una larghissima disponibilità ad accedere allo schema di compromesso presentato dai tedeschi, che in sostanza si riassume – ma poi ne vedremo i dettagli – nella formula di una rinuncia agli aspetti formali che sottolineano il carattere costituzionale del Trattato allo scopo di difendere la sostanza delle riforme in esso contenute. Questa impostazione – di rinuncia, ripeto, al Trattato costituzionale e anche ad alcuni aspetti di natura simbolica, pure molto importanti, per difendere la sostanza – è stata accolta dalla grande maggioranza dei paesi membri, con un'esplicita riserva nostra e del Belgio. Non credo infatti sia una buona posizione negoziale partire da un sacrificio, che, semmai, dovrebbe essere considerato alla fine del negoziato a fronte di una verificata sostanza.

L'idea che il negoziato parta da un arretramento (così viene interpretato da alcuni *partners*) sinceramente non può essere accettabile. La nostra posizione, quindi, è stata ed è che, se non vi è accordo su tutto, non vi è accordo su nulla. In particolare, non può esservi accordo su una preventiva rinuncia al Trattato costituzionale, inteso come testo sostitutivo dei Trattati esistenti. Naturalmente è da valutare – e credo che, alla fine, non potremo che arrenderci a tale evenienza – se tale sacrificio non possa essere compiuto una volta che sia garantito che sono effettivamente salvaguardati tutti gli elementi più innovativi e significativi del Trattato costituzionale. Penso in particolare ad un aspetto, che pure è discusso, ma che per noi è irrinunciabile, e cioè alla personalità giuridica unica dell'Unione e al conseguente superamento della struttura a pilastri. In merito poi al cosiddetto pacchetto istituzionale, va considerata la figura del Ministro degli affari esteri europeo. A proposito di questo secondo aspetto, se il problema è insormontabile, lo si può anche chiamare Segretario dell'Unione europea per le relazioni internazionali o per la politica internazionale; d'altro canto, il più importante Ministro degli affari esteri del mondo si chiama Segretario di Stato e non Ministro degli affari esteri. Il problema vero è però di sostanza: occorre unificare la funzione di Vice presidente della Commissione, di responsabile dei servizi esterni della Commissione con quella di Segretario generale del Consiglio europeo. Si tratta, in altre parole, di unificare in un'unica e forte figura istituzionale le funzioni oggi svolte da due diverse figure nel sistema europeo, conferendole la forza di esprimere una politica estera e di sicurezza autenticamente comune.

Nello stesso tempo consideriamo irrinunciabili una presidenza stabile del Consiglio europeo; una nuova struttura della Commissione, fra l'altro necessaria per dare attuazione agli impegni previsti dal Trattato di Nizza; il sistema di voto a doppia maggioranza, che – come ricordava il presidente Dini – è fondamentale, perché consente di tenere in adeguata considerazione tanto l'eguaglianza formale tra gli Stati membri quanto il loro diverso peso demografico. Un meccanismo di decisione a maggioranza ne è condizione, perché è difficile decidere a maggioranza in un'Assemblea come quella delle Nazioni Unite in cui il voto delle isole Palau conta come quello della Cina e degli Stati Uniti. Un meccanismo autenticamente

democratico può funzionare soltanto là dove vi sia un sistema di ponderazione che effettivamente consenta di considerare il peso oggettivo dei diversi paesi.

Penso inoltre ad un elemento che non è di carattere soltanto simbolico, vale a dire la costituzionalizzazione del principio giurisprudenziale della supremazia del diritto comunitario. Si tratta di un principio ormai affermato nella giurisprudenza, ma sarebbe molto pericoloso rimetterlo in discussione o affidarlo soltanto alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, essendo chiaro naturalmente che le decisioni europee valgono nei settori in cui gli Stati nazionali delegano i loro poteri all'Unione europea. Il riconoscimento del primato della normativa europea è una delle condizioni dello stare insieme: far parte dell'Unione europea non è obbligatorio, è facoltativo; però, una volta che un paese decide di accettare questa limitazione condivisa di sovranità, deve poi riconoscere il primato delle decisioni che si prendono insieme nei settori in cui vi è la volontà di mettere in comune la sovranità degli Stati.

E, infine, consideriamo innovazione di carattere sostanziale il conferimento del carattere giuridicamente vincolante alla Carta dei diritti fondamentali. Riconosciamo che questo si può ottenere anche senza che la Carta dei diritti sia riportata nel Trattato, ma allora occorre un riferimento, occorre una norma che si riferisca alla Carta dei diritti con un carattere giuridicamente vincolante.

Penso poi alla salvaguardia delle numerose innovazioni sul fronte delle politiche. Non dimentichiamo che l'innovazione più importante del Trattato non è contenuta nella prima parte, ma è esattamente là dove si affrontano le questioni delle politiche europee; mi riferisco all'estensione del voto a maggioranza, che noi abbiamo considerato insufficiente rispetto alle necessità e quindi un compromesso che fu abbastanza modesto anche in sede di definizione del Trattato costituzionale. Ma, certo, arretrare rispetto a quello che fu acquisito non sarebbe considerato accettabile. Insomma, non è simpatico parlare di *red line* proprio alla vigilia di una riunione così delicata, però mi è parso giusto ricordare gli aspetti che consideriamo qualificanti, non rinunciabili, di un compromesso che non si traduca in un puro e semplice smantellamento del legato costituzionale.

Se su questi punti effettivamente ci sarà data un'assicurazione, penso che si potrà rinunciare a quegli aspetti che la Presidenza tedesca ha indicato come formali e che tuttavia, a mio giudizio, sono importanti, perché è del tutto evidente che, dopo la Convenzione e dopo la ratifica da parte della stragrande maggioranza dei paesi, la rinuncia ad un Trattato costituzionale appare come un ridimensionamento delle ambizioni dell'Europa, un messaggio che difficilmente potrà apparire positivo ad una larga opinione pubblica. Quindi non si tratta di una rinuncia meramente formale, ma di qualcosa che per noi rappresenta un sacrificio, un passo indietro rilevante, a cui si può addivenire soltanto nel caso in cui effettivamente, in merito agli aspetti che ho ricordato, ci siano soluzioni innovative e del tutto rassicuranti.

Condivido l'impostazione tedesca, ossia il tentativo di andare ad un mandato strettamente vincolante per la Conferenza intergovernativa. Senza di esso rischiamo un naufragio della Conferenza o comunque di non rispettare la scadenza democratica delle elezioni del 2009, tempi irrinunciabili proprio dal punto di vista della credibilità dell'Unione. Un mandato aperto, quindi, sarebbe un esito abbastanza deludente del Consiglio europeo, nonché rischioso, perché difficilmente a quel punto la Conferenza potrebbe chiudersi entro la fine del 2007, come è ragionevole che ci si proponga di fare.

Restano aperti molti problemi, anche sulla base delle discussioni svolte nella riunione del Consiglio affari generali, come ho detto.

La Presidenza ha predisposto un pacchetto che, nei suoi auspici, dovrebbe consentire a tutti – come si dice – di salire a bordo. Credo che certamente la Francia si muova in questo spirito. D'altro canto, gli incontri del presidente Sarkozy con Prodi, Zapatero e Blair sono andati in questa direzione. Per quanto concerne il rapporto con altri paesi, come Polonia e Gran Bretagna, l'impressione è che le questioni possano essere più complicate.

La Presidenza ha presentato un progetto di mandato, un documento articolato e complesso, che merita di essere esaminato in modo approfondito nei suoi molteplici dettagli, perché presenta importanti aspetti tecnico-giuridici. Non lo dico per non voler dire, ma perché effettivamente credo si debba fare un esame profondo. Questo progetto di mandato è ispirato a quell'idea di scambio su cui dovrebbe fondarsi l'accordo finale. Il dare dovrebbe essere la rinuncia alla strada della codificazione. Quindi in sostanza, nell'ottica della Presidenza, l'accordo di revisione dei Trattati dovrebbe consentire di innestare a spina, sugli attuali Trattati, le nuove disposizioni. E a questa rinuncia se ne dovrebbero aggiungere altre che riguardano il piano simbolico, cioè evitare tutti i riferimenti che possano richiamare ad una natura autenticamente costituzionale del Trattato. L'avere dovrebbe riguardare la sostanza delle riforme. In dettaglio, la Presidenza ha in mente la stipula di un *reform treaty* che conterrebbe, sotto forma di emendamenti, le modifiche da apportare agli attuali Trattati, secondo la tecnica tradizionale usata nelle precedenti revisioni dei Trattati. Il Trattato sull'Unione europea, modificato, manterrebbe il suo nome, mentre l'attuale Trattato istitutivo della Comunità europea verrebbe denominato «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Questo sarebbe un fatto positivo, perché il cambiamento della denominazione andrebbe esattamente nel senso dell'affermazione della personalità unica dell'Unione europea e della soppressione dei pilastri. Quindi non ci sarebbero più Unione e Comunità, ci sarebbero Unione e un Trattato sul funzionamento dell'Unione. Il termine «Comunità» sparirebbe dai Trattati e verrebbe sostituito in tutti gli articoli dal termine «Unione».

Sul piano simbolico e lessicale la Presidenza tedesca proporrebbe, oltre alla soppressione del termine «Costituzione», l'eliminazione del riferimento ai simboli dell'Unione, un cambiamento di denominazione per il

Ministro degli affari esteri e per gli atti di carattere normativo dell'Unione, che non dovrebbero chiamarsi leggi.

Su un piano ancor più sostanziale Berlino sarebbe orientata a sostituire l'articolo della Costituzione che sancisce il primato del diritto comunitario con una dichiarazione secondo la quale il primato del diritto comunitario verrebbe richiamato in premessa, ma non costituirebbe più un articolo del Trattato.

Tra gli argomenti che dovrebbero ulteriormente essere approfonditi dalla Conferenza intergovernativa, la Presidenza include: la ripartizione di competenze tra gli Stati membri e l'Unione; le specificità della politica estera e di sicurezza comune; il ruolo dei Parlamenti nazionali, questione su cui ha messo fortemente l'accento l'Olanda, con la proposta di «cartellino rosso» (il potere dei Parlamenti nazionali di interrompere i processi di europeizzazione, e non più ormai di comunitarizzazione, delle politiche); lo *status* della Carta dei diritti fondamentali; eventuali meccanismi di *opting out* nelle materie relative alla cooperazione giudiziaria penale e alla cooperazione di polizia. Tutti aspetti potenzialmente delicati, a seconda di come vengono trattati, e che possono portare o a soluzioni accettabili o a inammissibili svuotamenti del dettato costituzionale.

Certamente preoccupa che questi diversi aspetti vengano prospettati come aperti, perché ciò sembrerebbe contrastare con l'idea di un mandato molto vincolante per la Conferenza intergovernativa. Come vedete, il quadro è problematico ed è inutile nasconderlo. D'altro canto, è nostro costume e regola dire la verità sempre, ma al Parlamento con particolare scrupolo.

Non ci nascondiamo pertanto la difficoltà di un Consiglio europeo al quale parteciperemo con spirito costruttivo, ma anche con la volontà di ottenere un risultato di alto profilo. Dovremo riflettere sugli scenari che possono determinarsi, che non dipendono soltanto da noi: essi, come si direbbe utilizzando un'espressione antica ma sempre valida, dipendono dai rapporti di forza che si determineranno nel contesto europeo.

È evidente che le battaglie che si conducono insieme a molti altri paesi possono avere successo, mentre quelle che si conducono in modo solitario hanno un carattere di testimonianza, ma l'esito positivo sarà tutt'altro che scontato, come dimostra anche la discussione di domenica scorsa del Consiglio affari generali, a cui ho partecipato. La Polonia insiste per riaprire persino il nodo della modalità di voto e rischia in questo modo di aprire un *vulnus* difficilmente sanabile nel pacchetto istituzionale a suo tempo concordato. Vi sono poi le istanze di Londra, che chiede di introdurre modifiche che le consentano di mostrare ai propri cittadini che il nuovo Trattato non recherebbe pregiudizio al funzionamento del sistema di *common law*, né alla politica estera della Gran Bretagna. I Paesi Bassi, da parte loro, mantengono riserve sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sul tema della ripartizione delle competenze tra Stati membri ed Unione.

Si tratta di problemi seri, ma un risultato positivo è possibile, a condizione che ci si ascolti, che si tenga conto della volontà della stragrande maggioranza dei paesi e che nessuno pretenda per sé un diritto di veto,

che porterebbe a un isolamento in Europa e avrebbe un certo prezzo di fronte all'opinione pubblica internazionale. Noi abbiamo partecipato finora e parteciperemo attivamente al negoziato per raggiungere un compromesso alto e condiviso, ma non un accordo a qualunque costo.

Se un'intesa a 27 dovesse rivelarsi impossibile per la resistenza di uno o due paesi, allora si porrebbe il problema di come procedere. Si tratta di uno scenario che non voglio immaginare e su cui non avanzo ipotesi, perché credo che sarebbe sbagliato. Tuttavia, è una possibilità che allo stato degli atti potrebbe non essere esclusa. A quel punto, come ha ricordato il presidente Prodi anche nel suo discorso a Strasburgo, un'avanguardia di paesi potrebbe rivelarsi l'unico modo per proseguire il percorso verso un'Unione sempre più stretta tra i popoli europei, lasciando naturalmente la porta aperta a chiunque voglia entrare a farne parte successivamente.

A prescindere dagli esiti del negoziato, anche nell'ipotesi in cui si raggiunga un accordo, è evidente che l'Europa a 27 avrà bisogno di maggiore flessibilità. Sarà infatti difficile procedere tutti insieme alla stessa velocità, come pure ci auguriamo, e il tema dei diversi gradi o dei diversi tempi di integrazione si imporrà nei fatti. Non credo che questa debba essere intesa come un'eventualità lacerante. Anche nel passato alcune delle scelte più significative dell'Europa odierna (l'euro e lo spazio di Schengen) sono state realizzate, in una fase iniziale, solo da alcuni paesi membri, salvo poi accogliere gli Stati per i quali maturavano progressivamente le condizioni di adesione. Occorrerà quindi iniziare ad immaginare come permettere ai paesi che lo desiderano di procedere più speditamente sulla strada dell'integrazione, realizzando le proprie ambizioni nei tempi e nei modi ad essi più congeniali. Su questo punto abbiamo avviato, tra i paesi che hanno ratificato il Trattato, una riflessione comune che dovrà essere ulteriormente sviluppata in seguito.

Ci sono altri temi nel Consiglio europeo, ma ne risparmierei la trattazione per concentrarci sulla questione fondamentale che ho illustrato. Naturalmente se qualche collega vuole affrontare altri aspetti, sono pronto a rispondere; tuttavia credo, per come si presenta la situazione, che non si avrà il tempo di esaminare anche altri temi. Immagino che la questione centrale sarà quella che ho presentato in tutti i suoi aspetti problematici, precisando, credo in modo sufficientemente chiaro, quale è l'ispirazione della posizione italiana.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Ministro per il quadro particolarmente ampio ed esauriente, che ci ha esposto con chiarezza e con grande senso di realismo su tutte le principali questioni, indicando altresì i punti fermi per l'Italia. Egli ha infatti sottolineato: un compromesso sì, ma non ad ogni costo. Questo è il punto che credo si debba tenere presente.

MANZELLA *(Ulivo)*. Desidero ringraziare il Ministro per il realismo con cui ha descritto la problematicità e la delicatezza del prossimo Consiglio europeo, su cui c'è molta attesa e tensione in tutti i Parlamenti. Pro-

prio ieri il mio omologo del Parlamento svedese, l'onorevole Olsson, mi chiedeva se ci terremo in contatto telefonico con il Governo durante il vertice. Ho risposto che noi crediamo nel parlamentarismo e non nell'assemblearismo: il Governo deve avere un margine di negoziato. D'altra parte, la nostra posizione, espressa in questa sede dal presidente Dini, è stata già consolidata in una risoluzione che è agli atti, sottoscritta sia dalla maggioranza che dall'opposizione.

Ritengo che lo schema politico da seguire sia il Trattato firmato a Roma il 29 ottobre 2004, anche se giuridicamente tale Trattato non esiste, perché è stato ratificato solo da 18 paesi, e non dai necessari 27 paesi. Dal punto di vista politico dobbiamo avere come base questo testo, operando così come si fece nel 1986 con l'Atto unico europeo, in modo da ottenere ciò che il Ministro ha più volte richiamato, ossia un compromesso possibile senza cedere su punti essenziali.

Le proposte della Presidenza tedesca necessitano di approfondimenti giuridici per il loro tecnicismo. Ad esempio, in merito al richiamo alla Carta dei diritti fondamentali contenuto nell'articolo 9 del Trattato (che così attribuisce valore costituzionale a tale Carta), mi apprestavo a chiedere al Ministro che fine farà il preambolo fondato sul personalismo che ci ha permesso di superare talune obiezioni di carattere etico-politico. Ebbene, apprendo da notizie più dettagliate acquisite in via informale che il riferimento al personalismo, alla persona umana considerata come punto centrale nell'azione politica c'è. Dobbiamo avere dunque pazienza per gli approfondimenti necessari.

D'altra parte la meta è quella del 2009: l'abbiamo ottenuto con la Dichiarazione di Berlino, in quanto sarebbe democraticamente indecente che gli elettori europei, nel 2009, fossero chiamati a votare in una cornice istituzionale incerta. Inoltre non è di poco conto che sia Blair che Sarkozy che Balkenende – e qui riprendo un'annotazione molto efficace del presidente Dini – abbiano sostanzialmente rinunciato a quei *referendum* che avrebbero comportato inevitabilmente fratture interne non facilmente componibili.

Infine, credo che si debba andare verso un mandato vincolante o esauriente, come ha detto la signora Merkel, perché la Conferenza intergovernativa che si svolgerà sotto la Presidenza portoghese, oltre ad essere nelle mani dei diplomatici e non completamente dei politici, non appare di guida fortissima.

RANIERI *(Ulivo).* Svolgerò poche considerazioni. Sono d'accordo con il giudizio politico espresso dal ministro D'Alema, vale a dire che l'Italia va ad una riunione del Consiglio europeo disposta a giungere ad una soluzione costruttiva e positiva, nell'intento di creare le condizioni di un compromesso possibile. Tuttavia ci attende una discussione difficile: molte questioni sono aperte e alcuni paesi, allo stato, non sembrano disposti a contribuire alla ricerca di un simile compromesso. Si tratta pertanto di un Consiglio europeo il cui esito è ancora incerto.

La consapevolezza della difficoltà politica di questo passaggio mi sembra fondamentale e deve accomunare il complesso delle forze politiche italiane. Mi pare che l'Italia si sia orientata ad una revisione del Trattato del 2004 malgrado 18 paesi e 300 milioni di cittadini europei si siano espressi favorevolmente. Ci siamo orientati alla revisione perché consapevoli che il no di Francia e Olanda faceva emergere problemi a cui occorreva dare risposte, che non avrebbero però dovuto mettere in discussione la sostanza delle scelte innovative che erano state compiute grazie al lavoro della Convenzione e della Conferenza intergovernativa, a cui aveva fatto seguito la firma del Trattato. È chiaro che il no espresso da Francia e Olanda, soprattutto il no francese, ha irrobustito le posizioni più ostili ad uno sviluppo ulteriore dell'integrazione e ha fornito argomenti di discussione ad alcuni Governi.

Personalmente ritengo che l'Italia abbia una funzione da assolvere, che corrisponde ad un tradizionale impegno in tutti i passaggi cruciali della vicenda europea, vale a dire sostenere e argomentare l'esigenza dello sviluppo e dell'integrazione. Questo si attende, del resto, e lo sanno anche i nostri interlocutori e i Governi attestati su posizioni più lontane da uno sviluppo del processo di costituzionalizzazione; essi sanno da che parte sta l'Italia. La posizione ragionevole e realistica descritta dal Ministro mi pare tenga conto anche dei rapporti di forza, nel senso che non è preclusa la possibilità di alcune modifiche su punti delicati. Anche le modifiche sul piano simbolico, malgrado vengano considerate meno rilevanti, hanno avuto un valore e una portata rilevanti nelle tappe del processo costituzionale europeo.

L'aspetto decisivo è certamente quello concernente il meccanismo decisionale, perché la partita che si gioca intorno alle prospettive e al futuro dell'Europa ruota intorno a tale meccanismo. Se riusciamo ad affermare l'estensione in molti settori (quelli previsti dal Trattato) del voto a maggioranza qualificata e quindi rompiamo il meccanismo del veto, che porta alla paralisi e all'impossibilità di decidere a 27, introduciamo una novità qualitativa nella vicenda europea. Questo mi sembra il punto fondamentale, insieme alle questioni che sono state ricordate: politica estera, cooperazioni strutturate nel campo della difesa, nuova procedura per le cooperazioni rafforzate, personalità giuridica unica. Il mutamento della posizione francese è apparso evidente la sera stessa del successo di Sarkozy, quando nel suo discorso il nuovo Presidente ha parlato esplicitamente della necessità di superare il meccanismo di veto che, a 27, condanna alla paralisi.

Voglio aggiungere che è necessario dare un mandato vincolante alla prossima Conferenza intergovernativa per evitare che si apra il vaso di Pandora. Il punto politico cruciale, perché comporta una delicata assunzione di responsabilità, è che se il nostro Paese si trovasse dinanzi ad una indisponibilità a procedere in questa direzione, forti dell'impianto europeista che caratterizza la cultura politica dell'insieme delle forze politiche italiane, dovremmo essere anche pronti a dire che non siamo d'accordo, affrontandone le eventuali conseguenze.

PRESIDENTE. Un altro aspetto importante, che credo sarà mantenuto, è l'ampliamento della codecisione del Parlamento europeo sulle direttive o le leggi comunitarie.

BIMBI *(Ulivo)*. Intervengo brevemente per non ripetere quanto detto dai colleghi. Insieme al presidente Ranieri e ad altri deputati della maggioranza abbiamo presentato una mozione in cui sono contenute le linee indicate dal Ministro nel suo intervento introduttivo. Personalmente vorrei aggiungere che mi pare importante che il prossimo Consiglio europeo cominci subito a lavorare sulla costruzione di un'avanguardia di paesi, perché l'Europa a 27 è un oggetto davvero molto complicato.

In questo momento l'Italia non solo ha un credito storico, ma un peso nel processo di integrazione europea – lo abbiamo potuto verificare con il presidente Manzella nell'ultima riunione della COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti dell'Unione europea) – che è legato sostanzialmente al funzionamento della politica estera. Quindi, sottolineando che non sono i paesi che hanno votato no al *referendum* ad ostacolare il processo di integrazione (anzi, la Francia ha giocato un ruolo rilevante in proposito), ritengo che costruire fin da subito una prospettiva di avanguardia possa servire a rimettere in moto l'Europa, forse indipendentemente dai risultati, per i quali peraltro siamo francamente preoccupati.

ZANONE *(Ulivo)*. Signor Presidente, mi dispiace che il calendario dei lavori del Senato non consenta di riportare domani in Assemblea la discussione che abbiamo avviato qui oggi, a differenza di quanto avevo sollecitato al presidente Marini ancora ieri pomeriggio. Ciò sarebbe stato almeno indirettamente possibile se fossimo riusciti a incardinare nei lavori dell'Assemblea la relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Mi dispiace ancor più, dato il quadro – eufemisticamente definibile problematico – emerso dalla relazione svolta dal Ministro degli affari esteri.

In vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno prossimi, ho presentato una risoluzione, sottoscritta da 22 senatori, in cui si segnalano alcuni punti fermi nella linea che, a nostro avviso, il Governo italiano dovrebbe mantenere nel corso di tale appuntamento. Sono sinceramente lieto di averli ritrovati nell'esposizione del Ministro degli affari esteri. Questo mi esonera dall'esprimere ulteriori considerazioni, salvo il fatto che apprezzo anche la riserva formulata dal Governo italiano circa l'abbandono dei simboli, solo che si consideri il significato del termine: simbolo, infatti, è ciò che unisce. Si abbandonano i simboli proprio perché si vuole abbandonare ciò che dovrebbe unire la costruzione europea.

Perciò, pur riponendo molta fiducia nella linea di fermezza che il Governo italiano manterrà nel corso del Consiglio europeo, se gli esiti fossero quelli qui prospettati, non credo converrebbe né agli interessi italiani né, soprattutto, a quelli europei accettare formulazioni di partenza regressive. Converrebbe molto di più attestarsi sulla linea, del resto preannun-

ciata dal presidente Prodi, di tentare di costituire un nucleo di avanguardia con chi è disponibile.

CASSOLA *(Verdi)*. Signor Presidente, da quanto abbiamo sentito, sembra che ormai si vada verso il fallimento di questi due giorni di Consiglio europeo; probabilmente i giochi si faranno nei sei mesi successivi, con la Conferenza intergovernativa, che troverà molte questioni aperte.

Per l'Italia molti sono i punti irrinunciabili: questo la porterà a confrontarsi con gli interessi, altrettanto irrinunciabili, di altri paesi. Ne menziono solo due: per quanto riguarda la Carta fondamentale dei diritti, essa è considerata dalla Gran Bretagna una *red line* e, pertanto, non dovrà essere vincolante nel nuovo Trattato. In proposito vorrei sapere quale sarà, durante i prossimi sei mesi, la posizione italiana.

ZANONE *(Ulivo)*. Signor Presidente, onorevole Cassola, perdonate la mia interruzione: la Carta non sarà vincolante nemmeno per le istituzioni comunitarie? Anche per le istituzioni comunitarie deve decidere la *common law* inglese? Questo mi sembra un po' difficile.

CASSOLA *(Verdi)*. Lo so, ma è quello che la Gran Bretagna chiede.

D'ALEMA, *ministro degli affari esteri*. È vincolante per le istituzioni comunitarie, questo sì, e anche per gli Stati membri.

CASSOLA *(Verdi)*. È ovvio. Lo stesso vale per il voto a doppia maggioranza: la Germania ha menzionato il fatto che la Polonia vuole discutere questo aspetto. Si pensava che questa tematica rimanesse fuori, come quesito dalle conclusioni del questionario Merkel, e invece adesso c'è; questo, quindi, è un altro rischio di fallimento.

Da ultimo – e non è stato menzionato – la Gran Bretagna sta chiedendo ulteriori *opting out* e ulteriori *opting in*, fra i quali il più importante, a mio avviso, è quello che riguarda l'immigrazione, l'asilo politico e aspetti similari. Che linea intende assumere l'Italia nei confronti di questo atteggiamento, che lascerebbe i paesi del Mediterraneo (Malta, Italia, Spagna) a combattere da soli contro tutte le tragedie umane che si verificano nel loro mare?

ANTONIONE *(FI)*. Signor Presidente, desidero ringraziare il ministro D'Alema per averci voluto illustrare in maniera molto precisa e puntuale le questioni che domani vedremo affrontare dai rappresentanti del nostro Governo assieme ai Ministri degli esteri e ai Capi di Stato e di Governo degli altri paesi dell'Unione in un Consiglio europeo francamente molto complicato e difficile.

Ci rendiamo conto delle difficoltà; sulle questioni su cui l'Italia intende mantenere una posizione irrinunciabile vi può essere il nostro sostegno nel merito. Spero che il Ministro accolga queste mie considerazioni, anzi questa mia battuta, con lo stesso spirito con cui anch'egli usa fare

battute: quando si parla di accettare la sostanza, potendo rinunciare in qualche modo alla forma, e quindi al nome, alla bandiera, se ci viene a mancare il «facci sognare» diventa complicato per tanti sostenere veramente l'Europa. La prenda davvero come una battuta.

D'ALEMA, *ministro degli affari esteri*. Il fatto è che loro non vogliono sognare.

ANTONIONE *(FI)*. Loro non vogliono sognare, però, come ha ricordato anche lei, l'emblema è un elemento non di poco conto. Sono convinto che, anche nel dibattito svoltosi dopo l'esito negativo dei due *referendum* in Francia e in Olanda, molti commentatori abbiano tenuto in scarsa considerazione il fatto che il Trattato non sia stato letto da tutti i cittadini che hanno votato. Non si è trattato, quindi, di un diniego nel merito, ma, probabilmente, di un segnale, poi amplificato anche attraverso i mezzi d'informazione, il che forse non ha consentito ai cittadini francesi e olandesi di riconoscersi in uno spirito europeo che poteva consentire di sognare un'Europa diversa. Non è un fatto ininfluente: per noi addetti ai lavori, forse, il *drafting* ed il merito certamente sono molto più significativi ed importanti, ma – come sappiamo – nella nostra società si vive anche di suggestioni, che non sono irrilevanti.

Credo quindi che il nostro Paese faccia bene a non dichiararsi disponibile a discutere neanche dell'eliminazione di quelli che possono essere considerati simboli senza una garanzia certa che poi, alla fine, la sostanza resti quella decisa al termine di un lungo percorso passato attraverso la Convenzione e la Conferenza intergovernativa, come il presidente Dini ha ricordato.

La perplessità, al di là del merito, viene da una posizione generalizzata. Lei ha ricordato che probabilmente non saranno la Francia e l'Olanda a creare i problemi maggiori, ma altri paesi che, pur avendo, come noi, firmato il Trattato, hanno poi utilizzato la situazione venutasi a creare in seguito ai *referendum* per poter, a loro volta, tornare indietro. Oggi vorremmo iniziare il percorso, che mi sembra essere quello di una nuova Conferenza intergovernativa, con un mandato vincolante, ma, signor Ministro, che garanzie abbiamo che la Conferenza intergovernativa sia in grado di trovare un accordo ad alto livello? E, soprattutto, quale sarà il processo successivo? Infatti, se alla fine di questa seconda Conferenza intergovernativa, per le ragioni più diverse, si dovesse verificare il caso di paesi che non sono in grado di rispettare l'accordo sottoscritto, perché i Governi si trovano in difficoltà nei confronti dei rispettivi Parlamenti o ancora perché l'opinione pubblica, potendo essere suggestionata negativamente, risponde in maniera contraria in un *referendum*, ci troveremmo di fronte ad una situazione catastrofica. D'altra parte, quando si riapre un percorso, accettando di metterlo in discussione, si rischia di mettere in moto un meccanismo che può ripetersi all'infinito.

Oggi sembra che accettiamo di riaprire il percorso con una Conferenza intergovernativa, senza alcuna garanzia che, nel merito, ci possa es-

sere un accordo di alto livello accettabile, nonostante l'Italia, come lei ha detto, non sia disponibile ad un accordo qualsiasi. Ma, soprattutto, non siamo a conoscenza di garanzie possibili sul percorso successivo.

Presidenza del presidente
della III Commissione della Camera dei deputati RANIERI

(*Segue* ANTONIONE). Questo sarebbe devastante per l'Unione europea e per la sua credibilità. Il Ministro sa certamente meglio di me che, per esempio, è cambiata la posizione della Polonia; allora la Polonia fu più facilmente convincibile rispetto alle proposte che si avanzavano, in quanto si discuteva di cose che all'epoca la interessavano di più, cioè dei fondi strutturali. Oggi la Polonia ha incassato e, quindi, probabilmente alza la voce. Ma come questo è successo per la Polonia, domani può succedere per un secondo e poi per un terzo paese. In quel caso ci troveremmo di fronte ad un capolavoro in negativo.

La mia considerazione, che non ha alcuna presunzione di verità, per mille ragioni, anche e soprattutto per il fatto che questa nazione è veramente complicata, è piuttosto quella di sottolineare che l'accordo con i paesi che hanno già sottoscritto il Trattato forse avrebbe potuto essere la strada idonea a dare le maggiori garanzie. Se proprio dobbiamo riaprire il ragionamento, possiamo accettare che questo valga per i paesi – e solo per quelli – nei quali il *referendum* ha avuto un esito negativo. Che facciano loro delle proposte! Ma se noi accettiamo che i paesi che hanno firmato il Trattato, che hanno fatto un *referendum* confermativo o che hanno avuto un voto favorevole dei Parlamenti nazionali, rimettano in discussione tutto quanto, non solo si apre un vaso di Pandora, ma chiunque, in qualsiasi momento, può riaprire la questione e impedire, all'infinito, che si riesca a trovare un accordo. Questo è un pericolo che va al di là del merito dell'accordo, perché, come ricordava lei, Ministro, le istituzioni sono fondamentali per poter dare gambe alle risposte politiche ai cittadini europei. Se cassiamo le istituzioni l'Unione europea non esiste più.

Credo che sia giusto che il Governo italiano faccia tutti gli sforzi per trovare un accordo, perché non possiamo rimanere isolati, ma si deve sapere che c'è un limite invalicabile, che va al di là del merito e che tiene in considerazione un percorso che non può essere disatteso.

PROCACCI *(Ulivo)*. Signor Presidente, se non ho capito male, la linea che il nostro Governo dovrebbe tenere, e che il Ministro ci ha rappresentato, è la seguente: non sciogliamo la riserva sulla possibilità di condividere la procedura di revisione dei Trattati, lo faremo soltanto quando saremo certi che i punti irrinunciabili saranno salvaguardati e rispettati. È un posizione che ci porterà alla trattativa su ogni singolo punto, su ognuno

dei quali andremo a trovare un compromesso, e alla fine non potremo dire che l'intero pacchetto dei punti irrinunciabili sarà comunque salvaguardato. Lei sa meglio di me che il rischio è che cediamo sulla procedura e poi torniamo indietro sui singoli punti.

È vero che possiamo sacrificare la simbologia per guardare alla sostanza, ma sarebbe la prima volta nella storia dell'Unione europea che c'è uno strappo all'indietro. È un precedente micidiale. L'Europa ha proceduto per strappi, ma sempre in avanti, gli altri poi sono arrivati. Lo ricordava lei: Schengen, l'euro. Lo stesso principio delle cooperazioni rafforzate, che il Trattato contempla, lascia aperta la strada a coloro che, nel tempo, hanno maturato la convinzione di aderire.

Per non parlare della necessità di spiegare che bisogna cancellare le fotografie dell'ottobre del 2004: dobbiamo spiegare all'opinione pubblica europea che la firma del Trattato nell'ottobre 2004 è stata uno scherzo, una presa in giro.

Secondo me ci troviamo di fronte ad una svolta storica nella storia del processo di integrazione. A mio avviso l'esito dei *referendum* di Francia e Olanda è stato determinato non dall'avversione all'Europa, ma dalla scarsità di Europa, un'Europa che, o trova il coraggio delle scelte o non decollerà mai. Lei l'ha detto bene: non è che troviamo un compromesso ragionevole e lo scenario cambia. Sarà una continua sofferenza, perché non c'è più una visione comune dell'Europa: bisogna prenderne atto e avere il coraggio di dire, prima che cominci il Consiglio europeo di Berlino, che cercheremo la strada per costruire un'avanguardia con i 18 paesi che hanno accettato il Trattato. Se ci sediamo a quel tavolo dimostrando con fermezza questa determinazione, credo che potremo essere decisivi nella trattativa, anche nei confronti di quei Governi che temono di dover scegliere in un bivio così netto e che comunque preferiscono una zona d'ombra. Ma ciò vuol dire logorare progressivamente il processo di integrazione. È una responsabilità che ci assumiamo di fronte alla storia non solo dell'Europa, ma del mondo intero.

Qualora sarà necessario – non me lo auguro come vocazione primaria, perché spero che si trovi un accordo – credo che la scelta del gruppo dei 18 potrebbe essere sì dolorosa, ma coraggiosa e comunque la radice di un nuovo inizio e di una rinascita del processo di integrazione.

BUTTIGLIONE *(UDC)*. Signor Ministro, la ringrazio per la sua esposizione. Condivido l'opinione secondo la quale le difficoltà maggiori non verranno da Francia e Olanda. Ricordo infatti che il *referendum* in Francia fu bocciato con l'apporto decisivo di una parte importante della sinistra francese, mentre la vittoria di Sarkozy è un vittoria degli europeisti. Anche in Olanda si sono svolte nuove elezioni e ci sono nuovi equilibri politici, anche se meno chiaramente favorevoli alla ripresa del discorso europeo rispetto alla Francia.

Ho qualche dubbio sulla strategia negoziale che è stata proposta. Siamo di fronte ad una sconfitta dell'ideale europeista: bisogna chiudere questa partita per rilanciare in avanti, ma dopo.

Di cosa abbiamo effettivamente bisogno? Della prima parte del Trattato, che è stata sottoscritta da tutti e 27 e non è stata smentita dai *referendum*, che hanno riguardato il complesso della vicenda. Stiamo il più possibile vicini alla prima parte, che contiene le regole di funzionamento di cui abbiamo bisogno. Cerchiamo il più possibile di non riaprirla, perché, in caso contrario, sarà molto difficile richiuderla. In questo noi potremmo avere una posizione negoziale forte richiamando il fatto che la prima parte l'hanno approvata tutti.

La seconda parte può essere sacrificata, perché tanto ha un impatto pratico scarsissimo. I britannici hanno provveduto a castrarla già quando fu fatta. Quindi che ci sia o non ci sia non cambia moltissimo. Difendiamola, ma al limite può anche essere perduta. La terza parte secondo me è perduta. In realtà, perduta per modo di dire; è infatti una perdita puramente formale, perché comunque è contenuta nei Trattati e si può risistemare in altro adeguato trattato.

Sono invece molto preoccupato quando sento parlare di una avanguardia di 18. L'Europa è una realtà viva. Il perno dell'Europa è il rapporto strettissimo ed inscindibile tra Francia e Germania. Si può andare avanti se si recupera il rapporto con la Francia e l'Olanda. Procedere con 18 membri, senza Francia e Olanda e senza aver ricostituito l'unità del blocco dei sei paesi fondatori, è pura esercitazione retorica. Inviterei pertanto a non puntare su una pistola che in realtà è scarica: poiché tutti lo sanno, non avrebbe molta credibilità far finta che sia carica.

Siamo favorevoli al discorso di un'avanguardia europea, ma solo dopo aver ricostituito il rapporto privilegiato tra i sei paesi fondatori, perché i rapporti economici, commerciali e culturali sono molto intensi tra Francia e Germania, ma anche tra noi e la Francia. Come potremmo creare un'avanguardia senza la Francia? La relazione tra Italia e Francia, dopo quella privilegiata tra Francia e Germania, è probabilmente la seconda per intensità, senza paragoni possibili con altri paesi. Ricostituiamo quindi l'unità.

Possiamo fare a meno del preambolo, dal momento che questa non è una Costituzione; non siamo maturi per averne una, per cui scriviamo un buon trattato di funzionamento. Meglio nessun preambolo di un preambolo che non menziona le radici cristiane, perché significa che l'Europa non ha il coraggio di guardare in faccia la sua storia. Meglio che il preambolo sia scritto dopo, quando saranno maturate altre condizioni politiche.

Lo stesso discorso vale per i simboli. Badate, sono il primo a difendere l'inno in cui, se non ricordo male, si dice «fratelli sopra la volta stellata del cielo ci deve essere un padre che ci ama». Capisco però che non è questa la questione essenziale al momento. La linea del Piave è la difesa della prima parte e la ricostruzione di un rapporto positivo tra i sei paesi fondatori. Se riuscirete a realizzare tale obiettivo avrete ben meritato dall'Europa. Bisognerà poi aprire una nuova fase e rilanciare i problemi della vera Costituzione europea, che non ci sarà senza un approfondito dibattito sull'uomo, sulla cultura e sul futuro che prospettiamo.

ALLOCCA *(RC-SE)*. Ho ascoltato con molta attenzione e con piacere l'intervento introduttivo del Ministro. Mi sembra decisivo il punto in cui pone la questione della scelta tra una posizione testimoniale e una posizione condivisa. L'osservazione è giusta, ma credo che ci possa essere anche una sintesi tra queste due posizioni, nel momento in cui non solamente pensiamo al confronto tra le delegazioni, ma lanciamo un progetto che tenga conto delle eventualità successive, tra cui un'avanguardia di 18 paesi, e che si riferisca anche a una questione che credo sia aperta e non certo chiusa: il bisogno di democrazia e di partecipazione. I nuovi flussi di globalizzazione chiedono specificamente un'Europa come luogo sovranazionale di partecipazione e di democrazia.

Ritengo quindi che dovremo fare una politica dei piccoli passi, ma nella direzione giusta, tenendo ben fermi gli obiettivi e i punti di arrivo per la costruzione di un'Europa di pace e di democrazia, dei diritti sociali e dell'ambiente. Su tale terreno possiamo interloquire con le delegazioni, anche negli sviluppi successivi, e la posizione del Governo italiano potrà confrontarsi con le attese dei popoli, che non sono secondarie.

PRESIDENTE. Lascio ora la parola al ministro d'Alema per la sua replica.

D'ALEMA, *ministro degli affari esteri.* Non credo di dover esporre delle vere e proprie conclusioni al termine del dibattito svoltosi in questa sede. Credo che da parte mia sia stato giusto ascoltare i consigli, le preoccupazioni e le osservazioni dei parlamentari, ma le conclusioni verranno tratte dal Consiglio europeo, se esso sarà in grado di trarne.

La situazione è complessa, ma vorrei sottolineare un dato: al di là delle obiezioni di alcuni paesi, che ho ricordato, intorno a una soluzione positiva convergono non 18, bensì 24 paesi su 27. I punti di resistenza li ho ricordati e vengono dalla Polonia in modo più ampio; la ragione non riguarda soltanto i fondi strutturali, ma anche il prevalere in Polonia di una spinta politica chiaramente antieuropea. Vi è infatti una *leadership* che ha assunto tale connotazione. Inoltre vi è la resistenza significativa della Gran Bretagna, dove il *referendum* francese ha rinfocolato tradizionali posizioni euroscettiche. Sostanzialmente i francesi hanno votato per la Gran Bretagna: hanno votato a Parigi ma hanno brindato a Londra, ridando fiato, a mio parere, a posizioni che in Gran Bretagna sappiamo essere molto forti.

Comunque, vorrei sottolineare che non c'è un ristretto gruppo di paesi che vuole andare avanti in un quadro in cui dilagano posizioni euroscettiche. Al contrario, vi è una volontà molto larga di arrivare a un'intesa positiva che segni un importante passo in avanti sul piano dell'integrazione e vi sono punti di resistenza preoccupanti, ma circoscritti. Lo ricordo perché anch'io credo che dopo il Consiglio europeo sarà opportuno tornare a discutere sulle strategie dell'integrazione.

Non rispondo al senatore Buttiglione sulla parte prima o sulla parte seconda del Trattato: poteva essere una scelta possibile, ma il problema

è che il terreno del compromesso è stato delineato dalla Presidenza tedesca. Non dimentichiamo che la Germania è il principale tra quei 18 paesi ai quali qui si è fatto riferimento. La Presidenza tedesca ha ritenuto di dover seguire uno schema diverso, che non è quello di un Trattato costituzionale, pur ridotto all'osso delle novità istituzionali. Avrebbe potuto essere un Trattato costituzionale ridotto sostanzialmente alla prima parte o poco più, ma la Germania ha optato per uno schema diverso, ossia per emendamenti ai Trattati esistenti che riprendono e ripropongono le principali innovazioni. È chiaro che una discussione di questo tipo sposta l'attenzione su quali siano le principali innovazioni e quindi crea un terreno negoziale sul quale ci siamo predisposti, elencando come principali innovazioni esattamente quelle contenute nella parte prima del Trattato. Tale contenuto viene riproposto come un elenco di riforme e non come un insieme organico, perché questo non c'è più nel momento in cui si emendano i Trattati esistenti.

Credo che lo spazio per un confronto e per la ricerca di un compromesso positivo ci sia e ritengo anche che il senatore Buttiglione abbia ragione quando afferma che ogni progetto di cooperazione rafforzata deve muovere dal recupero del nucleo fondamentale dei paesi dell'Unione, a partire dai paesi fondatori. Questo è l'aspetto positivo che si viene delineando. In realtà, una volontà comune dei paesi fondatori è emersa nelle ultime settimane. Questa, a mio giudizio, è una base importante per andare avanti, anche se non credo che il processo di integrazione riprenderà a partire dall'idea tradizionale della locomotiva o dell'asse franco-tedesco. Credo che, almeno sui temi fondamentali della sicurezza e della politica estera, sia del tutto evidente l'attenzione sia di Berlino che di Parigi verso la necessità di una collaborazione con la Gran Bretagna.

Questo è il contesto. Se l'Italia vuole avere un peso deve muoversi in questo contesto.

Penso che il quadro sia problematico per il puntiglio con cui alcuni paesi difendono le loro posizioni, ma il clima generale, rispetto al momento della crisi, ossia dei *referendum* svoltisi in Francia e in Olanda, non è negativo. Il clima generale è un clima di ritrovata attenzione, di ritrovata consapevolezza della necessità di rilanciare il processo d'integrazione europea.

Dobbiamo superare lo scoglio di un compromesso che comporterà un negoziato duro e difficile con un numero limitatissimo di *partners*, tuttavia essenziali, ma credo che possiamo dire che lo facciamo in un clima nel quale la necessità di rilanciare il processo di integrazione è più largamente condivisa di quanto non fosse al momento dei *referendum*, e quindi in un quadro in cui dopo, almeno sul piano delle cooperazioni rafforzate, potrà muoversi non una ristretta avanguardia, ma una larga maggioranza dei paesi europei. Lo dico non per introdurre conclusivamente una nota di ottimismo, ma perché ciò riflette lo stato del dibattito, un dibattito nel quale sono state isolate le posizioni contrarie, non quelle che spingono a rilanciare il processo di integrazione. Tuttavia, come voi sapete, il principio dell'unanimità fa sì che anche il singolo contrario può diventare un osta-

colo insormontabile. Dunque noi affronteremo questo problema, però se il contrario è singolo, il dato politico è che è largamente prevalente la volontà di andare avanti e questo dovrà pesare, io credo che dovrà pesare.

Consideriamo poi la pressione che in queste ore si esercita, i messaggi: quando comincia un negoziato ci sono sempre messaggi di fermezza da una parte e dall'altra. Alla fine penso che la spinta largamente prevalente vada nel senso di un compromesso positivo per l'Europa. Non mettiamoci nei panni dall'Italia europeista sola contro tutti, perché questo è il modo peggiore di affrontare il negoziato, ma soprattutto non riflette la verità, cioè la volontà largamente prevalente di rimettere in movimento il processo d'integrazione europea. Dopo faremo un bilancio e vedremo insieme come andare avanti. Naturalmente si imporrà una riflessione e anche l'individuazione delle linee attraverso le quali rilanciare il processo di integrazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua disponibilità e gli auguro buon lavoro.

Dichiaro concluse le comunicazioni del ministro degli esteri D'Alema sul Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007.

I lavori terminano alle ore 16,55.

€ 2,00