

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

## GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DEL  
TRATTATO DI MAASTRICHT E LE PROSPETTIVE  
DI SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 DICEMBRE 1995

---

**Presidenza del presidente COVIELLO**

**INDICE****Audizione del Vice Presidente del Parlamento europeo**

PRESIDENTE .....	Pag. 1, 8, 15	FONTANA .....	Pag. 2, 8, 12 e <i>passim</i>
BAGNOLI ( <i>Progr. Feder.</i> ) .....	10		
DUJANY ( <i>Misto</i> ) .....	9		
NATALI ( <i>AN</i> ) .....	11		
VENTUCCI ( <i>Forza Italia</i> ) .....	9		

*Interviene, a norma dell'articolo 48, del Regolamento, il vice presidente del Parlamento europeo, Alessandro Fontana.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,25.*

#### **Audizione del vice presidente del Parlamento europeo, Alessandro Fontana**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea. Riprendiamo l'indagine, sospesa nella seduta del 13 dicembre scorso.

Porgo il benvenuto al vice presidente del Parlamento europeo, Fontana che è stato anche nostro apprezzatissimo collega nonchè Ministro della pubblica istruzione. Eletto al Parlamento europeo, ha assunto l'importante carica di Vice Presidente di quell'Assemblea.

Nell'ambito della nostra indagine abbiamo previsto due audizioni di rappresentanti del Parlamento europeo, quella del vice presidente Imbeni ed ora del vice presidente Fontana: due culture, due esperienze diverse che oggi si trovano a ricoprire la medesima responsabilità e ad assolvere un ruolo importante.

Abbiamo voluto che il presidente Fontana, che è uno studioso di questioni economico-istituzionali, fosse oggi qui tra noi per introdurci la sua visione del rapporto tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali. Il Gruppo di riflessione che si è occupato anche di questo aspetto, mentre ha indicato la via del rafforzamento dei punti già fissati dal Trattato di Maastricht, cioè la piena informazione dei Parlamenti nazionali, ha poi lasciato aperte alcune ipotesi interessanti che abbiamo visto proporre anche da alcuni Parlamenti nazionali ed ha sottoposto al recente Consiglio europeo di Madrid. In particolare, ci si chiede come mai quattro Paesi fondatori della Comunità europea sostengano un rapporto più istituzionalizzato tra Parlamento nazionale e Parlamento europeo. Al di là della facile critica che vede nei momenti di istituzionalizzazione dei rapporti tra queste entità altrettanti momenti di regresso verso un recupero nazionalistico, emerge l'esigenza di comunitarizzare il secondo ed il terzo pilastro nel medio e lungo termine, nella prospettiva, per coloro che vi credono, di una Unione europea sempre più comunitarizzata e di un Parlamento europeo nella piena funzione legislativa, insieme al Consiglio. Di qui la necessità di raccordare più efficacemente i Parlamenti nazionali e quello europeo sul modello dei rapporti tra regioni e Parlamento nazionale. Infatti, affrontando il problema della sussidiarietà, si può fissare un punto di controllo in riferimento ai limiti all'esercizio dei poteri da parte dei diversi organi chiamati a deliberare. Se è vero, come è vero, che vi è una delega di poteri da parte dei Parlamenti nazionali all'Unione europea, conseguentemente deve pur esservi un controllo.

Il dibattito su questi argomenti è abbastanza aperto. Soltanto la Francia ha chiesto la seconda Camera; l'opinione maggioritaria è di evitare questa ipotesi rafforzando però la cosiddetta Commissione consultiva che funge da verifica dei limiti dell'esercizio dei poteri e che in qualche modo rassicuri gli altri livelli istituzionali ai fini della esplicazione delle proprie responsabilità. Si tratterebbe in sostanza di una Commissione consultiva che possa operare un controllo rispetto al concetto di sussidiarietà, che è stato inserito nel Trattato e che viene applicato dai diversi organismi chiamati ad operare all'interno della politica europea.

Vorrei infine conoscere l'opinione del vice presidente Fontana sul documento definitivo di Westendorp e sul Consiglio europeo di Madrid che in pratica ha dato avvio alla guida italiana del semestre europeo; mi interessa in tal senso conoscere anche l'opinione circa le implicazioni che tale semestre potrà avere sul nostro Paese.

*FONTANA.* Signor Presidente, sono molto grato per l'invito che mi avete rivolto. Ritengo che l'apporto del Parlamento italiano, in particolare del Senato, alla costruzione di questa utopia che si cerca di realizzare con l'Europa sia decisivo ed essenziale. Ho letto alcuni resoconti di questa vostra indagine ed ho capito come la vostra attenzione non sia generica ma molto precisa e determinata nel portare avanti certe tesi. Ritengo che tutto ciò configuri, soprattutto nell'ambito del semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea, l'avvio di una collaborazione alla quale credo fermamente per le ragioni che dirò.

Prima di affrontare il tema del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione dell'Europa, intendo svolgere una duplice premessa. Anzitutto va sottolineato che viviamo in un periodo storico di grande accelerazione, nel senso che tutti noi rischiamo di essere sorpresi dagli eventi. La stessa costruzione dell'Unione europea non è sfuggita e non sfugge a questo processo di rapida accelerazione degli eventi; basti pensare che il Trattato di Maastricht è stato concepito ed in parte attuato quando ancora non si prevedeva il crollo dell'impero sovietico. Oggi vi sono undici nuovi Paesi che chiedono di entrare nell'Europa e ciò crea problemi che non erano assolutamente prevedibili al momento del concepimento del Trattato. Fra questi problemi vi è quello della nuova veste istituzionale da dare ad una Unione non più di sei o di quindici ma di circa trenta Stati. È un'accelerazione alla quale bisogna dare risposta immediata. E tuttavia l'accelerazione vi è anche in senso negativo, come nel caso della Bosnia. Improvvisamente l'Europa si è trovata di fronte a qualcosa che sembrava superato per sempre. L'Europa, dopo l'ultimo conflitto mondiale, si è considerata al riparo da certe forme di regressione barbarica nel proprio seno, mentre improvvisamente, si è ritornati in una situazione che fa pensare a ciò che Sturzo diceva nel 1928, quando prevedeva la seconda guerra mondiale: «In tutti gli Stati i cittadini sono disarmati e solo il Governo è armato. A livello internazionale tutti gli Stati sono armati e solo l'autorità internazionale è disarmata». Da qui la legge del taglione.

La legge del taglione della reciprocità del male e non del bene tra gli Stati è sempre dietro l'angolo perchè non esiste alcuno strumento di intervento preventivo, umanitario e di dissuasione. Dal punto di vista economico e sociale si registra una accelerazione non solo della disoc-

cupazione strutturale, in Europa vi sono circa 120 milioni di disoccupati, ma soprattutto del grande processo migratorio. Trattandosi di entità enormi, entrambi i fenomeni allarmano non solo in termini quantitativi; è sufficiente pensare alle centinaia di milioni di esseri umani che si affacciano sul Mediterraneo guardando all'Europa come ad una sorta di paradiso terrestre. Il 70 per cento della popolazione dei Paesi in via di sviluppo è giovanissima, non raggiunge i trent'anni: giovani, intelligenti e affamati; l'Europa invece invecchia, non brilla per intelligenza e si appanna; siamo sazi: il 90 per cento delle malattie italiane è dovuto non a mancanza ma ad eccesso di cibo.

Il tentativo di impedire questa ondata migratoria biblica caratterizzerà nei prossimi due anni il destino dell'Europa che dovrebbe invece compiere uno sforzo per trattenere queste popolazioni nel loro territorio, aiutandole anche attraverso una sorta di piano Marshall, simile a quello adottato dopo la seconda guerra mondiale dagli Stati Uniti che temevano il collasso dell'Europa. Il nostro continente non sfuggirebbe all'invasione dei prodotti di queste popolazioni che dispongono di una mano d'opera a bassissimo costo e di materie prime.

Si dovrebbero sfidare le economie più sofisticate del Giappone e dell'America e non fare una guerra tra poveri con le popolazioni dei Paesi in via di sviluppo. Sarebbe necessaria una accelerazione del processo di unificazione europea anche per quanto riguarda la sicurezza dei cittadini. Sono stati fatti bilanci sull'entità del prodotto lordo della criminalità organizzata che ha una dimensione sovranazionale e che è superiore all'entità presente in una grande nazione come, ad esempio, l'Italia, soprattutto per quanto concerne la droga.

Queste spinte disgregatrici potranno essere combattute soltanto attraverso la realizzazione di un'Europa unica. Come sempre, vi è la possibilità di percorrere due strade; la prima è quella diplomatica ed è importantissima ai fini della costruzione dell'Europa. Il lavoro del Gruppo di riflessione rappresenta un prodotto classico di diplomazia, ma ha il limite della gestione dell'esistente; la diplomazia in genere non va al di là della gestione accorta, sapiente ed intelligente dell'esistente. La seconda strada - ed ecco l'importanza del Parlamento - è rappresentata dalla visione politica dei problemi, che generalmente fa compiere un salto qualitativo in avanti. A differenza della diplomazia, la politica, intesa in senso alto, consente di cogliere, in una visione dinamica, le tendenze più profonde della società e dell'universo di interessi e di passioni dei soggetti: la politica è capacità non solo di previsione ma anche di governo della realtà dell'oggi e del domani.

Al di là dei risultati conseguiti dal Gruppo di riflessione che si muove soprattutto a livello diplomatico, la strada politica dovrà essere battuta nel momento in cui verranno affrontati determinati temi in sede politica in occasione non solo della Conferenza intergovernativa, ma soprattutto delle riunioni del Parlamento europeo, ovviamente con il sostegno dei dibattiti politici che si svolgeranno in seno ai Parlamenti nazionali. Sono convinto che di fronte a questa accelerazione molte delle posizioni che emergono nel Gruppo di riflessione troveranno una sintesi superiore che andrà oltre la visione statica, oggi puramente diplomatica, dei problemi.

Dal punto di vista metodologico si potrebbero approfondire vari aspetti per dimostrare quanto sto ora affermando, ma è opportuno atterrarsi al tema specifico del rapporto tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nella costruzione dell'Europa. Come è a tutti ben noto, la storia dell'Europa, fin dal suo inizio, è stata sempre caratterizzata dalla tensione dialettica fra l'aspirazione e la difesa dell'universalità dell'unità e quindi della grandezza dell'Europa e l'ostinata difesa della diversità nazionale: principi che, nel tempo, si sono reciprocamente prevaricati. In contrapposizione al dispotismo asiatico, soltanto in Europa sono nate le repubbliche proprio a significare la differenza tra le varie realtà. Se da un lato vi è il sentirsi cittadini di una stessa patria ideale in una tensione unitaria, dall'altro vi è la diversità nazionale.

La costruzione dell'Europa non potrà che essere frutto della sintesi di questi due principi di uno dei quali il Parlamento europeo è espressione. Il dato demografico della popolazione tende inesorabilmente a prevaricare l'identità del singolo; anche il più piccolo Stato del nostro continente si sente oggi europeo in quanto diverso dagli altri e partecipa ad un comune modo di essere diffuso sull'intera Europa.

La creazione di una seconda Camera, poi si vedrà come costituirla, rappresenterà l'elemento determinante della costruzione europea. Ad un Parlamento europeo non verrà nessun potere in più di quello che già possiede se nel contempo non verrà risolto il problema di una rappresentanza diversa, in un'altra sede, dell'altra tendenza fondamentale che è quella di rappresentazione degli interessi nazionali, peculiare di tutti gli Stati federali. Negli Stati Uniti, per esempio, sappiamo che, nel Senato, anche il più grande Stato, come la California, ha due rappresentanti, perchè quello che conta non è tanto il dato numerico, il dato demografico, quanto la rappresentanza di quella realtà, in quanto il significato, l'accento viene appunto posto sul ruolo irripetibile delle singole storie, delle singole realtà, delle singole identità.

Così, qualsiasi provvedimento l'Europa dovrà prendere, dovrà tener conto, contestualmente, di queste realtà: della maggioranza numerica, perchè viviamo in un sistema a suffragio universale diretto, personale, che non può essere trascurato, e della rappresentanza di queste identità.

Circa il Gruppo di riflessione è stata bensì scartata l'idea di una seconda Camera avanzata da parte di una nazione; tuttavia, avendo svolto un'analisi dettagliata del documento elaborato dal Gruppo di riflessione, rilevo che si trova in ben tre punti, per dire com'è inesorabile il processo in questa direzione, richiamata la necessità - è ciò di cui parlava il presidente Coviello - di creare un secondo organismo: nel documento elaborato dal Gruppo di riflessione, a pagina 18 viene chiamato «consiglio consultivo», con due rappresentanti per ogni Parlamento; a pagina 22 viene chiamato «comitato consultivo», quindi cambia il nome; e a pagina 25, dove si parla della COSAC, eccetera, viene chiamato «alto consiglio consultivo». Sono cioè dizioni diverse, ma che si muovono tutte in questa direzione.

I rappresentanti del Gruppo di riflessione non hanno fatto altro che riflettere le posizioni dei singoli Stati in ordine alla Conferenza intergovernativa, nè è stato compiuto all'interno - e non era loro compito - uno sforzo per trovare una sintesi superiore che, tenendo conto delle varie

opzioni, recuperasse, a un livello più alto, le preoccupazioni espresse dai singoli Stati; ma già all'interno di una visione puramente, direi, statica, che fotografa le varie richieste, troviamo una spinta inesorabile, secondo me, in questa direzione.

Pertanto, a mio parere, con l'apporto dei Parlamenti nazionali bisognerebbe operare sostenendo quella formula che troviamo all'origine di tutti gli Stati federali, nei quali, da un lato, viene garantita l'autonomia, la peculiarità, l'identità delle singole realtà che costituiscono la federazione, delle lingue stesse, delle storie diverse, e, dall'altro, viene chiesta la rinuncia, proprio su temi specifici, alla sovranità, per risolvere problemi - ecco la sussidiarietà - che nessuna di queste singole realtà è in grado di risolvere nell'interesse comune.

Ora, se è questa la spinta che c'è in Europa, ma che c'è ovunque, non esistono formule diverse da questa, io vedo un Parlamento eletto a suffragio universale sulla base del dato quantitativo, che ha un suo ruolo specifico; una seconda Camera, chiamiamola come volete: come avete visto, nello stesso documento del Gruppo di riflessione ci sono dizioni diverse, in cui sono rappresentati, non in base a numeri ma indipendentemente dall'estensione geografica e dalla situazione demografica, tutti gli Stati nazionali con pari dignità. Poi si vedrà se, eventualmente, ci dev'essere un rappresentante, per sottolineare il principio di sussidiarietà, anche delle regioni, delle autonomie locali, ma delle stesse formazioni sociali, io direi, perchè voi sapete che esistono già due comitati, che si occupano proprio di questi livelli, che potrebbero essere riassunti in questa seconda Camera; il Governo, che ha iniziativa legislativa, rappresentato dalla Commissione o dal Consiglio, che tenderanno ad identificarsi, che ha il potere esecutivo e che risponde al Parlamento eletto, come viene eletto in tutti gli Stati federali, a suffragio universale, personale e diretto, dove preponderante è il dato quantitativo, mentre gli stessi provvedimenti di tale Esecutivo devono passare al vaglio della seconda Camera, eletta in base al principio di sussidiarietà e della difesa di quella che è l'altra grande tendenza che troviamo in tutta la storia europea e che non va calpestata: tutte le volte in cui è stata avvalorata, la tendenza opposta ha provocato guerre, reazioni sanguinose da parte di chi subiva questa prevaricazione attuata in nome o del numero o della forza o dell'entità superiore dal punto di vista della potenza e del territorio.

Questo grosso modo è quello che penso io.

In sostanza, quello del Gruppo di riflessione è un documento utilissimo in partenza, perchè riflette tutte le posizioni e le varie opzioni che vi sono; se è stato redatto a un livello statico-diplomatico e perchè la diplomazia si occupa dell'esistente, non può pensare al futuro perchè è compito della politica; nel momento in cui arriverà in sede politica tale questione, se vi sarà l'appoggio non solo del Parlamento europeo, che è interessato, per la ragione che ho detto, perchè esso potrà avere più poteri nella misura in cui verrà rispettata la peculiarità dei singoli Stati, ma anche l'appoggio dei singoli Parlamenti, nel momento, dicevo, in cui verrà affrontata in sede politica tale questione, io non vedo altri sbocchi, anche per rispondere a quelle accelerazioni della storia di cui si parlava, che vanno in questa direzione, una direzione che prevede quest'altra Camera, che potete chiamare organo di compensazione o in altro modo,

dove comunque sia presente anche quest'altra dimensione della costruzione europea.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Fontana che ci ha fornito un'ulteriore chiave di lettura del dibattito in corso anche in sede di Parlamento europeo. Possiamo recuperare, dagli europeisti più convinti che vogliono accelerare il processo di unificazione, questo concetto di un'integrazione che tenga conto delle originalità e delle specificità dei singoli Paesi membri, un concetto che funga da grimaldello per la costruzione dell'Unione europea. Alcuni Paesi fondatori stanno proponendo questa impostazione, mentre altri nuovi Paesi si rifanno ad un controllo stretto sulla formazione dei processi decisionali da parte dei Governi nazionali. Vi sono alcuni Paesi che hanno nella legislazione nazionale l'obbligo del Governo di riferire alle Commissioni parlamentari prima di partecipare alle riunioni del Consiglio e di attenersi a quelle decisioni. Pertanto questi Paesi operano non attraverso l'equilibrio tra integrazione e sviluppo delle specificità bensì attraverso il controllo strenuo degli interessi particolaristici. Un dibattito che sviluppi queste tematiche credo possa favorire una visione diversa per far evolvere positivamente questo processo.

Va poi osservato che non vi sarà integrazione e rafforzamento del Parlamento europeo se in qualche modo non vi sarà un'altra struttura, uno strumento che dia questa seconda valutazione interpretativa. Nel nostro Paese stiamo prevedendo un bicameralismo non solo proceduralmente diversificato, ma specializzato per materia. Nell'ambito della Commissione che doveva procedere all'aggiornamento della Costituzione si era immaginata una Camera rivolta a verificare le materie proprie dell'Unione europea e a tutelare le autonomie del Paese: la Camera delle regioni doveva servire a questo. La forte elaborazione che si sta producendo nel Paese per la modifica della Costituzione può essere utile per fornire il nostro contributo a questo consulto europeo cui partecipiamo.

FONTANA. Vorrei precisare che quando sostengo che il destino del Parlamento europeo è in larga misura legato alla possibilità che si realizzi una rappresentanza basata anche sul principio di sussidiarietà, intendo dire che ciò deriva anche dal tipo di elezione del parlamentare europeo. Io, ad esempio, sono stato eletto in un collegio vastissimo, una macroregione di 15 milioni di abitanti comprendente la Lombardia, il Piemonte e la Valle d'Aosta e sono riuscito ad interpretare soltanto in via generale il grado di rappresentanza di tutta questa realtà. D'altra parte, nel momento in cui dal primo pilastro, quello economico, si passa al secondo e al terzo pilastro riguardanti, tra l'altro, la politica estera e di difesa, per cui verranno dati nuovi poteri all'Europa, il timore della rinazionalizzazione del primo pilastro non avrà ragione di esistere. È giusto che, dal punto di vista economico e sociale, vi sia una riappropriazione di poteri a livello nazionale, ma verrà potenziata la facoltà di intervento dell'Europa laddove i singoli Stati non saranno in grado di reggere alle nuove sfide.



VENTUCCI. Mi fa piacere sentire che un europeista ha dei dubbi simili a quelli che io ho da sempre. Il presidente Fontana ha parlato di un'utopia che si deve concretizzare, ma concretizzare un'utopia è veramente molto difficile. Abbiamo cominciato a parlare di Europa nel 1957, sono passati trentotto anni ed abbiamo realizzato pochissimo. Abbiamo alzato le frontiere, abbiamo creato grandi pasticci all'interno del Paese e quello che era l'assunto della CEE non è stato realizzato. Infatti la fiscalità interna ai singoli Paesi costituisce un grande colabrodo gestito da potenti *lobbies* che fanno soltanto i loro interessi nell'ambito dello scambio internazionale. Lei, presidente Fontana, sa benissimo che da questo punto di vista il Trattato di Maastricht non funziona, che il Ministero del bilancio non riesce a stare dietro alla gestione dell'intero scambio europeo.

Inoltre il presidente Fontana ha parlato degli Stati Uniti d'America, della rappresentatività, ma vi è un problema di fondo: in quel Paese la scelta economica fondamentale è stata fatta e la gestione dell'economia non è un problema dei singoli Stati, ma riguarda l'intera Federazione. Il problema della rappresentatività attiene ai principi, ai valori che devono essere comuni ai rapporti intersoggettivi che vanno regolati tra uno Stato e l'altro. In Europa vi sono delle differenziazioni enormi. Ieri una parte del Parlamento ha interpretato in maniera diversa un'importantissima azione di politica economica nell'ambito della scelta tra l'incremento del prelievo fiscale e il taglio delle spese.

Rispetto a questa situazione e in riferimento al concetto da lei inizialmente espresso, relativo alla concretizzazione di un'utopia, le chiedo se abbiamo di fronte ancora un decennio prima di ottenere certi risultati o se tutto si può risolvere con la Conferenza intergovernativa. Quanto durerà questa Conferenza?

DUJANY. Ringrazio il presidente Fontana per la sua relazione estremamente interessante ed anche piena di speranze e di ottimismo. Rendiamoci conto, però, che questi traguardi si raggiungeranno attraverso tempi lunghi e una grande trasformazione e maturazione culturale dei Paesi aventi una tradizione ancora prevalentemente nazionalista e risorgimentale. Mi chiedo allora perchè non si compie il primo passo, perchè cioè non si riesce a modificare il sistema elettorale. Chi sarà competente a farlo ai fini della rappresentatività in seno al Parlamento europeo?

Mi chiedo inoltre quali saranno in futuro i problemi essenziali: quelli economico-finanziari o quelli istituzionali e culturali? Mentre fino a ieri si parlava molto di moneta, mi sembra che oggi si stia delineando una preoccupazione sul piano istituzionale. Rispetto al concetto di sussidiarietà, quale sarà il tipo di interpretazione che si darà di questa formula magica che oggi serve sia ai centralisti sia ai federalisti, che entrambi la utilizzano senza dare ad essa una definizione chiara?

Mi chiedo allora quale sarà il destino delle regioni frontaliere risultate dagli accordi di Madrid del 1980 e riconfermate dagli accordi di Strasburgo del 1990.

A mio avviso i traguardi posti dal relatore, che condivido pienamente, devono trovare un loro assestamento sulla base di una cultura che ancora non esiste.

BAGNOLI. Mi sento di dare atto al vice presidente Fontana di aver svolto un discorso che difficilmente in questa sede è stato fatto in passato, soprattutto perchè ha messo in luce due dati fondamentali, quello della passione e quello dell'intenzione senza i quali la politica non sta in piedi e senza i quali i trattati e le normative non hanno alcun potere.

In cuor mio mi auguravo che il semestre europeo dell'Italia servisse a rilanciare questa grande opzione dal momento che le problematiche che attengono al settore sembrano essersi ridotte soltanto a questioni che interessano ambasciatori, sottosegretari e direttori generali.

A mio avviso, non è questo il problema.

La mia sensazione, che mi sembra alquanto in sintonia con quanto lei affermava in precedenza, è che rispetto ad un'accelerazione, richiamata in precedenza, del quadro storico, politico ed economico dell'Europa e ad un crescente numero di domande che l'Europa riceve a livello di istituzioni, non si assiste ad un'accelerazione dell'Europa.

O si da concretezza al concetto Europa oppure queste domande sono destinate a rimanere senza risposta sia nell'ambito della realtà esistente che in quella che si sta realizzando.

Il problema delle regioni non vale soltanto per la Valle d'Aosta, ma anche per altre la Sicilia, la Sardegna e così via.

È una questione molto complessa e la soluzione penso si possa trovare nei termini di privilegio della politica che trova nella passione e nell'intenzione i suoi elementi più forti.

È importante dare una spinta alla costruzione dell'Europa politica, fermo restando che non è pensabile prevedere uno sviluppo a tutto tondo. Se Schumann o De Gasperi avessero pensato all'Europa pianificando tutto nei minimi termini, tale idea non sarebbe mai partita.

È questo lo spirito che bisogna recuperare.

Il problema della costruzione della democrazia all'interno dell'Unione europea anche rispetto al modello non è di poco conto. Si parla di federalismo e mi domando se, dal momento che la situazione esistente a Cipro è ben diversa da quella che si vive in Austria, non sia più giusto parlare di una federazione piuttosto che di una confederazione.

Inoltre, c'è una realtà mediterranea che bussava alle porte. Una politica, una cultura e delle relazioni diverse dalle nostre che devono essere sviluppate. Tutto rientra in un discorso politico.

Torniamo pertanto al punto di partenza. L'individuazione dei termini della cittadinanza europea come momento di soggettività politica attraverso gli strumenti propri di espressione della rappresentanza dell'Europa. Sulla questione delle due Camere sono d'accordo.

Lei ha posto un problema centrale anche se non parlerei di un problema di compensazione, bensì di una composizione della storia. C'è un concetto di rappresentanza, di espressione di autonomie che provengono da storie diverse che concorrono alla costruzione di una volontà politica e alla gestione politica. Di tutti questi aspetti non c'è traccia perchè si continua ad andare avanti sulla base di documenti burocratici. È una vergogna!

Onorevole Fontana, dal suo punto di vista che è ovviamente un punto di vista istituzionale, come ritiene sia meglio affrontare questo problema nell'ambito delle realtà nazionali? È vero che il caso italiano

è molto particolare, però non possiamo farci scudo di problemi interni usando l'Europa.

Costituiamo una realtà piuttosto anomala, che presenta una duplice faccia. A parte la Germania, per cui si sono posti problemi di ordine giuridico molto pregnanti e precisi, non mi pare che in altri Paesi la discussione sia stata affrontata con grande forza.

Per riassumere la questione nel suo complesso, si potrebbe parlare di uno spirito di federalismo europeo piuttosto basso anche se da parte vostra potrebbe venire uno stimolo notevole in questa direzione.

Forse vi è un problema di sussidiarietà tra il Parlamento europeo e le realtà nazionali e quindi la necessità di un aiuto che permetta a questo spirito di crescere.

Se non si affronta tale problema, il Trattato di Maastricht non avrà alcun valore e si potrebbe evidenziare una frattura in ambito europeo. È ovvio che esistono diverse velocità tra i vari Paesi ma una cosa sono velocità diverse in una medesima identificazione politica ed istituzionale, un'altra sono velocità diverse in una situazione che ancora deve essere costruita e rispetto alla quale si denota una spinta centrifuga assai forte.

NATALI. Io sono arrivato per ultimo e chiedo scusa perchè non ho avuto modo di sentire e capire bene la discussione, ma dagli interventi che ho seguito mi sono fatto un'idea.

Ritengo che occorra formarsi una coscienza europea: io sono stato europeista entusiasta; oggi sono molto più raffreddato.

Rispondendo anche al senatore Dujany, vorrei aggiungere: le regioni dei singoli Stati e gli Stati stessi non pensino all'Europa come ad uno strumento per perseguire singolarmente i propri interessi. Che concetto avevano Schumann, Adenauer e De Gasperi? Un concetto di cristianità, di legame spirituale. La mia deduzione, da cui deriva il mio raffreddamento, ma che non è un raffreddamento di abbandono, di rinuncia, bensì un atteggiamento che porta a pensarci di più e a perseguire di più l'obiettivo, è che finora si è trattato di un gioco economico e nient'altro, un gioco, secondo me, egoistico, gravissimo, che ha obnubilato la coscienza europeista, un gioco che è stato fatto anche in modi da contrabbandieri. Io sono in agricoltura e mi ricordo, per esempio, che qualche anno fa la Germania introdusse 20.000 suini presi in Bulgaria dicendo che erano i suoi, mentre la Spagna introdusse dell'olio preso in Marocco dicendo che era suo: questo non è europeismo; il mio parere è che se non si forma una coscienza vera in questo senso che porti a dire: «Ci credo in questa Europa, le do questa spinta spirituale, questo indirizzo» finisce tutto, diventa non solo un'utopia vera e propria ma una mortificazione e un fallimento.

Lei parlava prima, onorevole Fontana, della sua elezione: è bene che sia così, perchè l'eletto non può essere il rappresentante di se stesso o di una fascia a sé vicina o ristretta, ma deve poter rappresentare tutti.

Dopo questa digressione, che peraltro è stata rapida, perchè esigevo ben altro tempo, ma che è quella che mi pare ci debba guidare, altrimenti produrremo un fallimento, l'altra osservazione è che io temo moltissimo l'Europa attuale in quanto l'Europa attuale è «tedeschizzata»; la Francia ha rinunciato alla politica propria, si è avvicinata alla Germa-

nia, sono sempre insieme, mi pare che comandino loro, è il marco che domina: la Bundesbank abbassa il tasso, lo rialza e noi ne subiamo le conseguenze senza poter interferire.

Che cosa propongo adesso qui di specifico? Occorrerebbe che questa Giunta divenisse bicamerale, cioè che noi lavorassimo insieme con i colleghi della Camera, per non avere due linguaggi diversi, perchè perlomeno in partenza non vi siano due visuali diverse. Mi pare che in questo consista la bicameralità, cioè nel fatto che nel lavoro si parta in maniera unitaria e si produca, alla fine, un concetto unitario.

FONTANA. Certo che è un'utopia quella che stiamo costruendo, però debbo anche dire che è un'utopia che continua a riscuotere un successo enorme, se è vero che si è partiti in sei Stati, ma si è diventati quindici e ce ne sono altri undici che vogliono entrare, che bussano alla porta; c'è tutta l'area del Mediterraneo che vuole avere un rapporto di partenariato con l'Europa; ma, soprattutto, se è vero che, nel momento in cui uno Stato chiede di entrare a far parte dell'Europa, è costretto ad assorbire, a fare proprio quello che noi chiamiamo lo spirito europeo, lo spirito che è nato nella *polis* greca e che è basato su punti molto semplici ed elementari: penso alla Turchia, ad esempio, che chiede di entrare in Europa.

BUCCIERO. Onorevole Fontana, parliamo di *ius* romano più che di *polis*.

FONTANA. Sì, ma ne parlavo per riferirmi a tre punti: le libertà politiche, la consapevolezza di essere *cives* e non sudditi e la supremazia della legge e non del despota che comanda; ebbene, se lo spirito europeo si basa su questi tre elementi, via via che si dilata l'Europa vi sono Stati che devono sottostare a questi principi e a questi valori.

Noi la settimana scorsa abbiamo votato favorevolmente all'ingresso della Turchia, 60 milioni di abitanti, in Europa, la quale, prima di entrare, ha dovuto fare modifiche costituzionali in ordine a questi tre valori. Poi, se mettiamo assieme tutti questi Stati, i quali tutti la pensano in tale maniera, otteniamo un elemento di grande stabilità sul pianeta, tenendo conto dell'entità anche numerica di quest'area.

Certo, la costruzione dell'Europa in tutti gli aspetti, come è stato detto da un senatore, non sarà mai perfetta, ma quando da noi è venuto Mitterrand a fare l'ultimo discorso prima di ritirarsi dalla politica, ha fatto venire la pelle d'oca a tutti allorchè ha dichiarato di appartenere a una nazione che, nella sua storia, ha dichiarato guerra a tutti gli Stati europei eccetto la Danimarca. Questo per dire che cosa è stata l'Europa.

D'altronde proprio qualche giorno fa si discuteva, in sede di Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo, sulle spese che si devono sostenere. Avere tre capitali, a Bruxelles, a Lussemburgo e Strasburgo infatti, costa. Tuttavia, quando penso che in questo secolo nella valle del Reno, la «valle dell'oro», delle materie prime, si sono fatte due guerre mondiali, la prima con venti milioni di morti e la seconda con quaranta milioni di morti, mi sono detto che la linea Maginot sicuramente è costata molto di più.

Certamente, abbiamo questa visione dell'utopia ma via via che a macchia d'olio si estende lo spirito europeista, da un lato si scongiurano le guerre e dall'altro si spingono nuove nazioni ad accettare questa cittadinanza che risale allo spirito europeo basato su pilastri intorno ai quali tutte le legislazioni nazionali devono uniformarsi. Guardando alla storia dei secoli precedenti ciò per me è un grandissimo successo dell'Europa, nonostante esistano tutti i problemi che conosciamo.

Il senatore Dujany ha toccato problemi reali, ma se avrà la bontà di verificare il lavoro del Gruppo di riflessione, vedrà che questi problemi sono stati considerati, anche nell'attuale documento che è stato affidato più ai burocrati e ai diplomatici che ai politici. Già il Trattato di Maastricht parla di uniformare i sistemi elettorali e qui si chiede che venga fissata una scadenza precisa affinché nelle elezioni europee tutti vengano eletti allo stesso modo, in ciò insistendo molto sull'aspetto istituzionale.

Noi consideravamo la moneta l'aspetto fondamentale, ma ancora nessuno pensava al crollo dell'impero sovietico quando è stato concepito il Trattato di Maastricht. Nel momento in cui si raddoppia l'Europa, cioè si passa da quindici a trenta Paesi membri, il problema istituzionale diventa quello più importante. Inoltre va precisato che questi problemi non possono assolutamente essere risolti in sede diplomatica e burocratica, ma vanno affrontati in sede politica. Se non vi è lo strumento della politica, che è la rappresentanza, che sono i Parlamenti, che sono le sedi deputate a creare la sintesi, noi non risolviamo quei problemi. Nel momento in cui si crea lo strumento istituzionale si realizzano anche le premesse per operare il salto di qualità e passare da una costruzione puramente burocratica o tecnocratica ad una costruzione di carattere politico. Anche in tal senso il problema istituzionale diventa fondamentale, proprio perchè vi è stata questa improvvisa accelerazione della storia.

Neanch'io saprei come formulare adeguatamente il principio di sussidiarietà, ma sono convinto che in sede politica si possa trovare la soluzione. Quanto alla seconda Camera, chiamiamola come vogliamo, Consiglio consultivo o altro, ma comunque quella dovrebbe essere la sede della sussidiarietà riferita non solo ai singoli Stati ma anche alle regioni e alle formazioni sociali. Quello che conta è che vi sia una sede dove ogni provvedimento ed ogni decisione vengano valutati dal punto di vista non della uniformità ma della sussidiarietà, anche per difendere quegli spazi di potere e per controllare quelle deleghe di sovranità che vengono assegnati in determinati settori. Tutto il problema delle regioni frontaliere rientra in questa ottica.

Personalmente ritengo che l'idea di Europa non è nata nelle grandi nazioni, ma nella piccola Atene del VI secolo avanti Cristo. Andiamo a vedere quali sono stati i protagonisti. De Gasperi proveniva da una piccola regione frontaliere che ha subito l'oltraggio sia dell'imperialismo sia del nazionalismo; egli non voleva cadere nè sotto l'impero austro-ungarico, nè come reazione sotto il nazionalismo fascista. Dopo questa tragica esperienza di scontro tra imperialismo e nazionalismo egli lanciò l'idea dell'Europa come sintesi tra la difesa della peculiarità della propria piccola regione ed il bisogno di collocarsi in un ambito più vasto. Schumann nasce in Lussemburgo, un'altra piccola regione di 300 mila

abitanti. Adenauer era di Colonia, dietro la linea Maginot. L'idea dell'Europa, quindi, è nata nelle regioni frontaliere che maggiormente hanno subito gli oltraggi della storia europea, è da lì che dobbiamo trovare il seme per questa costruzione.

Condivido tutto quello che ha detto il senatore Bagnoli. Purtroppo quando De Gasperi parlava della storia della Svizzera riconosceva che era arrivata alla costruzione politica, ma precisava che era partita da esigenze molto concrete, da problemi di difesa comune e da questioni doganali tra i cantoni. Così anche l'Europa. Perché De Gasperi voleva la Comunità europea di difesa? Perché era uno strumento concreto per cominciare ad avere un sentimento comune, per passare dalla costruzione militare successivamente a quella politica. Purtroppo le idee procedono con le gambe e secondo gli interessi degli uomini. Oggi non avremmo di fronte i temi istituzionali se non vi fosse stata anche la politica agricola, di difesa dell'agricoltura europea che rischiava di essere spazzata via dalle agricolture più progredite perché meno frazionate e più meccanizzate.

**PRESIDENTE.** Il vero ammortizzatore sociale è stata la politica europea.

**FONTANA.** La politica agricola europea ha moltiplicato la produzione dei Paesi membri e l'ha salvata; l'Europa è nata sul protezionismo dell'agricoltura europea. Esiste poi il grande tema del Mediterraneo che rischia di diventare il vero grande problema per l'Europa. L'Europa è nata nel Mediterraneo e ritengo che ormai le minacce non vengano più dall'Est europeo.

**VENTUCCI.** Dovremmo essere noi italiani i protagonisti di questa situazione.

**FONTANA.** Lei ha ragione. Una volta il Mar Mediterraneo lo chiamavamo *mare nostrum*. La minaccia è triplice.

Da un lato la pressione demografica che è impressionante. Sono stato in Marocco e sembra che tra vent'anni questo Paese avrà una popolazione di circa 100 milioni di abitanti, vale a dire, un quarto dell'attuale popolazione europea. Anche in Turchia la popolazione ammonta a 60 milioni di abitanti.

Dall'altro una forte pressione sociale e infine il problema del risveglio religioso. A Casablanca ho avuto modo di visitare l'imponente moschea di eccezionali dimensioni. Sono rimasto impressionato. Un popolo che riesce a costruire una struttura di quelle dimensioni nasconde dentro di sé una fede incredibile.

Se si mette insieme questa miscela esplosiva di queste tre pressioni, è probabile che la soluzione a tale pressione si manifesterà nel Mediterraneo e se non c'è la pace ad Algeri, il giorno dopo scoppiano le bombe nel cuore di Parigi. Non è vero che non esistono collegamenti tra queste due realtà. D'altronde sono già 17 milioni gli immigrati in Europa e la seconda religione europea si chiama Islam.

Il senatore Natali ha già dato una risposta al problema dell'economia. Esiste il problema delle frodi. Il Gruppo di riflessione, considerati i

reati di frode comunitaria compiuti in passato, chiede di inserire nelle legislazioni nazionali il reato della frode comunitaria. È un reato a tutti gli effetti e come tale necessita di una legislazione *ad hoc*. Esistono delle frodi colossali per cui anche i proventi per la costruzione dell'Europa, secondo gli estensori di tale Gruppo, sarebbero risultati dal pagamento delle multe da parte di coloro che contravvengono alla legge.

Ho sentito parlare di una moneta unica europea. La moneta unica europea già esiste: il marco. Sarebbe bene invece parlare di un'altra moneta diversa dal marco. Tra gli undici Paesi che vogliono entrare nella Comunità europea nove sono già nell'area del marco. La realtà è che si chiede la moneta unica europea perchè non si vuole accettare il regime proposto dalla moneta tedesca. I primi a temere una moneta tedesca sono gli stessi tedeschi perchè sono consapevoli del fatto che una moneta tedesca può avere conseguenze sulla stessa economia tedesca. Sarebbe necessario prevedere una diversificazione.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziare il vice presidente Fontana per averci portato una visione diversa del pluralismo e aver posto le premesse per un dialogo sull'Europa. La sua esposizione potrà fornire degli elementi in più per consentirci di esprimere nel tempo le nostre riflessioni. Dichiaro conclusa l'audizione. Il seguito dell'indagine avrà luogo in una prossima seduta.

*I lavori terminano alle ore 10,45.*

---

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio dei rapporti con gli Organismi comunitari*

DOTT.SSA ROSELLA SALARI