

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

COMMISSIONI 3^a e 14^a RIUNITE

(3^a - Affari esteri, emigrazione)

(14^a - Politiche dell'Unione europea)*

SEDUTA CONGIUNTA

CON LE

Commissioni riunite III e XIV della Camera dei deputati

(III - Affari esteri e comunitari)

(XIV - Politiche dell'Unione europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA

26° Resoconto stenografico

(La numerazione dei resoconti stenografici comprende le sedute svolte dalle Commissioni riunite III e XIV della Camera dei deputati congiunte con le Commissioni riunite 3^a e 14^a del Senato della Repubblica presso la Camera dei deputati)

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 NOVEMBRE 2003

**Presidenza del presidente della 3^a Commissione del Senato
PROVERA**

* L'8 ottobre 2003 si è costituita la 14^a Commissione permanente. Precedentemente a quella data il riferimento corrispondente è quello della Giunta per gli affari delle Comunità europee.

INDICE

Audizione del Ministro degli affari esteri Frattini

PRESIDENTE:	
* - PROVERA (LP), senatore	Pag. 3, 8, 29
ANDREOTTI (Aut.), senatore	10, 23
BASILE (FI), senatore	21
DANIELI Franco (Mar-DL-U), senatore	13
* DE ZULUETA (DS-U), senatore	18
* FRATTINI, ministro degli affari esteri	3, 9, 23 e passim
* GUBERT (UDC), senatore	18
* MANZELLA (DS-U), senatore	10
* PIANETTA (FI), senatore	17
SALVI (DS-U), senatore	14
* SCALFARO (Misto), senatore	22, 25
SPINI (DS-U), deputato	8, 9, 25
ZANI (DS-U), deputato	12

N.B. - L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione Comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Socialisti Democratici Italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Alleanza Popolare-UDEUR: Misto-AP-UDEUR.

Intervengono il Ministro degli affari esteri Frattini e il sottosegretario per lo stesso Dicastero Mantica.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Ministro degli affari esteri sull'andamento della Conferenza intergovernativa

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato 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.

L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, sospesa nella seduta del 4 novembre 2003.

Ringrazio sentitamente il ministro Frattini e il sottosegretario Mantica per essere presenti oggi, proprio alla vigilia del Conclave di Napoli che avrà inizio domani. Do pertanto subito la parola al ministro Frattini che illustrerà le proposte della Presidenza in vista di questa importante occasione.

FRATTINI, *ministro degli affari esteri*. Ringrazio il Presidente e tutti voi per questa occasione che mi permette di delineare da un lato i primi risultati del lavoro compiuto in queste settimane (non molte per la verità), dall'altro le proposte della Presidenza in vista del Conclave di Napoli.

Come sapete, in previsione di tale riunione ministeriale, la Conferenza intergovernativa ha iniziato i propri lavori il 4 ottobre scorso (quindi meno di due mesi fa) allo scopo di delineare una proposta di compromesso sul progetto di Trattato costituzionale e le linee di azione che la Presidenza intende seguire. Il Conclave di Napoli certamente non concluderà i nostri lavori, ma permetterà di fornire ai Primi Ministri gli elementi da sottoporre alla valutazione del Consiglio europeo previsto il 12 e il 13 dicembre prossimo.

Il Consiglio europeo rappresenterà il momento di decisione sulla proposta di Trattato costituzionale. Con i Ministri degli affari esteri si sono svolte numerose riunioni nel corso delle quali si è confermata la volontà comune di difendere il valore costituente del progetto che la Convenzione ci ha consegnato.

Quando parlo di progetto costituente intendo significare il valore di un lavoro che non esprimeva soltanto i punti di vista dei Governi, ma an-

che del Parlamento europeo e soprattutto dei Parlamenti nazionali, il cui contributo oggi non è presente nella Conferenza intergovernativa.

Come ho comunicato circa un'ora fa nella riunione dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei 25 Stati d'Europa, vecchi e nuovi, l'intenzione della Presidenza è di tener conto non solo di quello che riferiranno e chiederanno, come è ovvio, le delegazioni dei Governi e i due rappresentanti del Parlamento europeo che per la prima volta partecipano in permanenza ai nostri lavori, ma anche dell'opinione dei Parlamenti nazionali per una ragione molto semplice: vogliamo che la nuova Europa sia unione di Stati e di popoli. Se si trascurasse il contributo dei Parlamenti nazionali (che, in quanto espressione dei cittadini, dovranno non solo ratificare ma contribuire attraverso un'attività di informazione alla conoscenza dello sviluppo del processo costituente in atto), mancheremmo in parte al nostro obiettivo, perché rischieremmo di definire un progetto di Trattato voluto solo dai Governi e magari non accettato dai Parlamenti. Ciò ci esporrebbe ad una smentita importante non tanto ora, ai fini dell'approvazione, quanto dopo per le ratifiche o più tardi ancora per il *referendum* in quei Paesi che decideranno di indirlo. Ho riscontrato un largo e diffuso consenso sulla necessità di considerare questo equilibrio istituzionale.

Venendo al merito, deve essere difeso l'equilibrio del Trattato così come delineato nel progetto della Convenzione. In primo luogo, infatti, sono state migliorate le parti che necessitavano di integrazioni; sono poi stati definiti, a mio avviso in modo accettabile, i criteri di rotazione della Presidenza dei Consigli di settore, che sarà piuttosto stabile rispetto a quanto accade attualmente. Il Presidente del Consiglio europeo durerà in carica due anni e mezzo; vi è un'opzione che prevede una durata tra i 12 e i 18 mesi che, comunque, rientrerà nei limiti che il Parlamento europeo aveva delineato in un *range* di durata.

È stato confermato l'impianto relativo al Ministro degli affari esteri. I Paesi che fanno parte della CIG (che non sono solo i 25 vecchi e nuovi membri, ma anche i tre candidati Romania, Bulgaria e Turchia) condividono tutti l'idea di un Ministro degli affari esteri dell'Unione, che abbia il cosiddetto «doppio cappello» e – particolare definito nella proposta che ho formulato per il Conclave di Napoli – il compito di assicurare la coerenza fra le azioni dell'Unione in materia di politica estera e le azioni attribuite a più istituzioni, talvolta per effetto delle decisioni di un Consiglio settoriale, che debbono però trovare nella figura del Ministro degli esteri il luogo e l'autorità di coordinamento. In particolare – e sono convinto che sia un passo in avanti necessario – si è indicato che, rispetto alla logica, che tutti condividono, in base alla quale le scelte di politica estera si adottano all'unanimità, in presenza di una proposta del Ministro degli affari esteri, il Consiglio decide a maggioranza. Questo per dare una prima maggiore forza alla proposta, che definirei «rafforzata», del Consiglio europeo, riempiendo di contenuto una figura che alcuni, come ben sapete, contrastavano, interrogandosi sul ruolo del Ministro degli affari esteri dell'Europa, visto che l'Unione non ha ancora una politica estera comune. Questo è un passo avanti che, in vista dell'incontro di Napoli, la Presidenza propone nel suo testo complessivo che, tra l'altro, è da ieri accessibile a tutti su Internet.

Su questo piccolo particolare apro una breve parentesi. Molti di voi ricorderanno i dubbi e talune forme di scetticismo, che ritengo pretestuose, sul metodo di lavoro della Presidenza e sulla trasparenza della sua attività. Dopo molteplici riunioni posso affermare che non vi è stata una sola seduta in cui i lavori non siano stati immediatamente pubblicati su Internet, addirittura inserendo in anticipo i documenti della Presidenza. Lo sottolineo per eliminare ogni dubbio sul fatto che il processo costituzionale si stia svolgendo davvero alla luce del sole, in assoluta trasparenza.

Tornando al merito, la Conferenza intergovernativa ha avuto l'occasione di definire meglio altri aspetti. Ci si è soffermati, ad esempio, su un aspetto di particolare rilievo: la revisione del Trattato costituzionale e le cosiddette «clausole passerella». In questo caso, dopo aver ascoltato più volte l'opinione di tutti e pur sapendo che vi sono coloro che vorrebbero scelte meno innovative, la scelta della Presidenza è stata orientata verso una soluzione più avanzata. In particolare, relativamente alle clausole passerella, è stata prevista una disciplina speciale per quanto riguarda il passaggio dalla decisione all'unanimità su una certa materia a quella a maggioranza qualificata. Ebbene, ad avviso della Presidenza, queste clausole hanno bisogno di una autorevole voce di conferma, quella dei Parlamenti nazionali. Noi abbiamo ritenuto di coinvolgerli, cercando di coniugare tale necessità con l'esigenza della rapidità, attraverso una procedura che potrebbe essere, in sostanza, quella del mancato assenso di una percentuale qualificata di Parlamenti (noi immaginiamo un 20-30 per cento). Altri chiedono che un solo Parlamento nazionale, esprimendosi in modo contrario, possa bloccare il funzionamento delle clausole passerella. Che si accetti l'una o l'altra opzione, la novità è il coinvolgimento nella procedura.

Potrebbe sembrare strano che il Consiglio europeo decida che su una materia per la quale oggi si prevede l'unanimità si debba passare domani alla maggioranza qualificata senza ascoltare la voce delle istituzioni che rappresentano i cittadini dei Paesi europei. Come ovviamente immaginate, ciò potrebbe portare a diminuire l'effetto concreto delle clausole passerella: basterebbe che un solo Parlamento, secondo quanto chiedono alcuni, o un certo numero di Parlamenti, secondo quanto auspica la Presidenza e chiedono altri, dica di no che la clausola passerella non scatta anche se i Governi l'hanno approvata. L'opzione è questa: o favoriamo questo meccanismo, non considerando la voce dei Parlamenti, o accettiamo che un certo numero di Parlamenti, manifestando il proprio dissenso, possa bloccare l'intero meccanismo.

Quanto alla revisione del Trattato, abbiamo cercato di enucleare la parte istituzionale, per la quale la procedura deve essere rigida. Non possiamo pensare, ad esempio, che un domani si torni al sistema di rotazione della Presidenza del Consiglio europeo senza passare per una revisione formale del Trattato che preveda l'unanimità, una Conferenza intergovernativa e la ratifica di tutti i Parlamenti. La Presidenza si è chiesta, però, se per la Parte III del Trattato, relativa alle politiche comuni settoriali, molte delle quali già soggette al voto a maggioranza, sia possibile pensare a una revisione meno rigida. Noi riteniamo di sì e la proposta che facciamo è proprio in questo senso, lasciando ancora una volta la parola decisiva ai Parlamenti nazionali. In altri termini, proponiamo il voto a maggioranza

qualificata del Consiglio per le modifiche al Trattato limitatamente alla Parte III, ma chiediamo che si esprimano anche i Parlamenti con un'approvazione o una ratifica. Lo rilevo perché molti Governi ci hanno chiesto di non ingabbiare questa decisione parlamentare in una legge o in una procedura formale, in quanto in alcuni Parlamenti (ad esempio, in Irlanda o in Gran Bretagna) un voto di approvazione non richiede una procedura complessa. Quindi voto a maggioranza qualificata del Consiglio, ma approvazione dei Parlamenti nelle forme che ogni Parlamento sovrano deciderà. Credo che ciò rappresenti un passo avanti e un risultato che difenderemo.

Vi sono poi alcuni altri aspetti su cui si è molto lavorato e credo che il risultato sia estremamente positivo. Mi riferisco in primo luogo alla difesa europea, uno dei pilastri della nuova Unione. Al riguardo abbiamo definito alcune norme che permetteranno l'adozione di un meccanismo di cooperazione rafforzata con alcune caratteristiche peculiari. In primo luogo, la difesa europea sarà inclusiva: tutti i Paesi scrivono le regole e chiunque chiede di entrare e ne ha i requisiti può farlo. In secondo luogo, essa è coordinata e complementare al sistema di difesa atlantica; vi è una clausola che, modellandolo sul sistema già esistente (quel principio dell'articolo 5 del Trattato NATO che voi già conoscete), prevede infatti il modello di mutua difesa in caso di aggressione ad un Paese membro e in più – lo aggiungeremo – il concetto di complementarità rispetto all'azione della NATO, confermando il pilastro dell'Alleanza atlantica. Su questo punto e sul Protocollo che sarà allegato al Trattato, che definirà criteri e parametri per la cosiddetta «cooperazione strutturata», abbiamo fatto grandi passi avanti, concordando sulle linee che costituiranno la base per la stesura delle disposizioni. In merito è già stata formulata una proposta che credo riscuoterà consenso.

Abbiamo infine la necessità di affrontare un altro grande tema, che conoscete perfettamente: il numero dei commissari e quindi la composizione della Commissione europea. Come sapete, vi è chi giustifica la richiesta che la Commissione europea abbia un commissario per ogni Stato membro indipendentemente dal numero dei membri (oggi 25, domani 27, dopodomani 28 o magari 30 o 31 con i Paesi dei Balcani) con il diritto di piena partecipazione. Alle preoccupazioni di chi si chiede come sarà possibile governare una Commissione di 30 membri vi è chi (come la Commissione europea, che sostiene questa tesi) risponde che ciò sarà possibile grazie all'autorganizzazione interna. E a chi obietta che, paradossalmente, una Commissione che afferma il principio di un commissario per ciascuno Stato membro accentua esattamente quel carattere intergovernativo che è l'antitesi istituzionale della Commissione, la quale dovrebbe essere uno strumento comunitario con pochi membri e sicuramente non con un numero di membri che corrisponda a quello degli Stati, non c'è stata oggettivamente una risposta, se non quella di chi afferma che è ovvio che ogni commissario non rappresenta lo Stato che lo ha indicato. Chiedo a voi se non è possibile pensare che di fatto avverrà invece proprio così: ogni Commissario finirà per farsi portatore dell'interesse dello Stato che lo ha indicato. Di contro, esiste un serio argomento che sta facendo crescere il consenso nei confronti di questa opzione, ma sul quale la Presidenza ha posto una condizione. Non vi anticipo oggi la soluzione della questione,

perché non è né qui né a Napoli la fase finale del negoziato, ma ritengo sia doveroso illustrare quanto meno le linee di tendenza. L'argomento serio è che nel momento in cui l'Europa si sta allargando (o riunificando, come a noi piace dire), con dieci nuovi membri che hanno sottoscritto i Trattati di adesione nella prospettiva di partecipare a pieno titolo a tutte le istituzioni dell'Unione, i nuovi arrivati resterebbero di fatto esclusi dall'istituzione comunitaria per eccellenza. Si tratta certamente di un argomento serio; ma è altrettanto seria (lo dico a me stesso, perché è la proposta che farò) la domanda che vi rivolgo: ritenete che ciò debba valere per sempre o non ritenete piuttosto che possa valere per una fase transitoria, fin quando i nuovi membri inizieranno a sentirsi coinvolti nell'Europa? Quando tra un certo numero di anni e di legislature il processo di allargamento si sarà davvero concluso, occorrerà chiedersi se sia ancora opportuno che qualcuno possa sentirsi europeo di serie B, ovvero se non sia quello il momento per affermare che, dopo una fase di transizione, la Commissione potrà diventare finalmente quello che deve essere, cioè un organismo ristretto, composto da 15 membri, in cui tutti i Paesi accettano il principio della rotazione, così come il progetto originario della Convenzione aveva previsto. Ragioneremo su queste considerazioni.

Passando ad un altro importante argomento, vi è un ampio numero di Paesi che sostiene il modello basato su una doppia maggioranza. L'Europa infatti sarà Unione di Stati e di popoli. Pertanto, il voto sarà espresso dagli Stati con il 60 per cento dei rappresentanti, secondo il principio di una testa, un voto, ma anche dai popoli, che, con 80 milioni di cittadini, avranno ragionevolmente un peso superiore ai rappresentanti. Questa è la doppia maggioranza: Stato, uno per ogni testa; popoli, in proporzione. Alcuni Stati - pochi in realtà, soltanto due - chiedono invece che si torni al sistema di Nizza, che molti hanno criticato e che non permette probabilmente quell'efficacia e quella rapidità di decisione che noi e i cittadini ci aspettiamo. Il dibattito verterà anche su questo aspetto.

Non partiamo da una maggioranza che vuole togliere a una minoranza il diritto di parlare: non l'abbiamo fatto con gli amici spagnoli e polacchi e non lo farò a Napoli. Ma la domanda che porremo sarà: qual è il sistema, tra quelli che dobbiamo scegliere, che permette più rapidità, più efficacia, più capacità di decidere all'Europa? Dovremo scegliere quel sistema, lavorando sulla sostanza e non sul principio. Non ho condiviso l'opinione di coloro che hanno adottato lo *slogan* «o Nizza o morte!», ma non condividerei neanche l'idea di coloro che dicessero che di questo tema non si deve discutere perché è un tabù e tutto è stato già deciso. La Convenzione è una buona base di lavoro. Sono favorevole a difendere il testo della Convenzione, ma sarebbe sbagliato impedire a tutte le delegazioni di esprimersi. Il fine sarà scegliere cosa serve all'Europa, perché l'interesse dell'Europa può comportare qualche sacrificio: anche l'Italia perde qualcosa, come la Francia e l'Olanda, ma l'Europa forse ci guadagna se trova un meccanismo di voto più efficace.

Il terzo tema in sospeso riguarda il numero dei parlamentari europei. C'è una richiesta dei quattro Stati più piccoli di avere quello che è attualmente il numero minimo di seggi, il che vorrebbe dire, credo, tre eurodeputati in più di quelli al momento previsti. Non abbiamo ancora dato una

risposta, ma credo vi siano ragioni serie per prendere in considerazione tale richiesta, anche se sarebbe opportuno sondare – e lo faremo – se vi è la possibilità che i grandi Stati possano cedere uno o due seggi, così da permettere un riequilibrio interno che auspicabilmente non faccia aumentare il numero complessivo degli eurodeputati, se non in misura davvero marginale. Si tratta di una verifica che la Presidenza doverosamente farà e rimetterà al Consiglio europeo.

In conclusione sono questi i tre punti che saranno oggetto di discussione approfondita. Auspico che anche per essi si delinei una soluzione positiva. Per tutto il resto abbiamo fondate probabilità di raggiungere già a Napoli un consenso complessivo.

La Presidenza difenderà il risultato dei lavori della Convenzione e cercherà di fare passi avanti, se possibile. La nostra idea è che, se non si dovesse raggiungere un accordo, ciò porterebbe a una crisi dell'ideale europeo nei cittadini, che sarebbe assai più fallimentare della nostra incapacità di decidere.

È sicuro che il Consiglio europeo di dicembre sarà il momento delle decisioni: la Presidenza italiana chiederà agli uni e agli altri di decidere, a favore o contro il progetto costituzionale per l'Europa. Ovviamente, così come è accaduto finora, ognuno assumerà le proprie responsabilità spiegando per quali ragioni non ha sottoscritto quel Trattato. Questa è una regola che mi sembra assolutamente logica; la ricordo solo per ribadire che ci sforzeremo, fino all'ultimo minuto, di stilare un Trattato di alta qualità, non un compromesso fine a se stesso, il quale, per le ragioni espresse poc'anzi, correrebbe il rischio di essere condiviso dai Governi ma non dai popoli. Il che sarebbe un fallimento ancora maggiore.

PRESIDENTE. Mentre mi compiaccio con il ministro Frattini per il suo intervento, desidero rimarcare molto brevemente la mia soddisfazione per la parte che si riferisce alle radici cristiane. Si tratta di una proposta che intende sottolineare tanto la tradizione cristiana, quanto il principio di laicità, che considero una conquista della nostra storia. Credo che in questo modo si possano sposare le esigenze di tutti, salvando i principi di fondo della nostra civiltà in un senso e nell'altro.

Gradirei inoltre qualche ulteriore spiegazione sulla complementarità della difesa europea nei confronti della NATO, da lei richiamata.

SPINI (*DS-U*). Signor Presidente, signor Ministro, grazie per la sua esposizione sull'andamento della Conferenza intergovernativa alla vigilia del Conclave dei Ministri degli affari esteri di Napoli.

La novità della Convenzione era la partecipazione diretta di rappresentanti dei Parlamenti nazionali che, in questa fase, non partecipano ai lavori della Conferenza intergovernativa. Ciò nonostante, proprio sotto la Presidenza italiana, detti rappresentanti – i cosiddetti «convenzionali» – hanno deciso di tenere il 5 dicembre una riunione che avrà un valore morale e non formale, ma che mi auguro – in generale è avvenuto così – possa essere una spinta positiva per i lavori della Conferenza intergovernativa.

Chi guarda ai risultati della Convenzione con un'ottica tradizionale come quella italiana, quella cioè della costruzione di un'Europa federalista comunitaria, ha certamente avuto motivi di soddisfazione, essendo stato prodotto un testo unico, quindi autorevole. Si poteva scegliere un'altra strada e presentare una pluralità di opzioni; la definizione di un testo unico invece comporta un impegno maggiore. È emersa però qualche insoddisfazione perché si è riscontrata una forte timidezza nell'allargare il voto a maggioranza qualificata sulle proposte concernenti istanze di carattere comunitario. Tuttavia, chi voleva essere ottimista – come il sottoscritto – e osservava la costruzione di un'Europa secondo il modello tradizionale italiano federalista e comunitario nutriva qualche speranza su alcuni meccanismi evolutivi previsti nel testo.

Uno di questi meccanismi è indubbiamente la difesa: sull'esempio dell'euro, i Paesi che volevano andare avanti potevano farlo, non essendo necessario che lo facessero tutti. Mi sembra però di capire che già ora si sconta un affievolimento della portata del testo originario che, nella nostra interpretazione, avrebbe dovuto portare, già il giorno della sottoscrizione del Trattato, al deposito di un Protocollo con annessa la lista dei Paesi che avrebbero dato avvio alla cooperazione.

FRATTINI, *ministro degli affari esteri*. Così sarà! Non c'è nessun affievolimento.

SPINI (*DS-U*). Se sarà, mi auguro che il Governo italiano sia fra quelli che partiranno il 9 maggio.

Si cercava poi di prefigurare una sorta di Senato, secondo un modello, se così si vuol dire, americano: in altri termini, un Consiglio legislativo a carattere generale che assorbisse molti Consigli di settore e che avesse una continuità di presidenza. Non carico di ciò la Presidenza italiana, ma mi sembra di capire che su questo punto la forza dell'ECOFIN si sia fatta sentire, ottenendo, almeno in parte, lo smantellamento del significato originario del Consiglio legislativo, che avrebbe avuto la caratteristica interessante di essere un corpo legislativo sufficientemente unitario. Richiamo il Senato americano perché nella definizione della sua composizione fa riferimento agli Stati, contrariamente al Parlamento europeo che rispecchia proporzionalmente il numero degli abitanti.

Cosa si può difendere ancora? Formulo una sotto-domanda: in sede istituzionale gli avvenimenti in ECOFIN di ieri avranno un'eco sui poteri del Parlamento europeo e soprattutto sul meccanismo, affermato in Convenzione, in base al quale la Commissione può direttamente avvertire i Paesi che stanno uscendo dai parametri, o si torna nuovamente a un'intermediazione del Consiglio europeo?

Il terzo meccanismo evolutivo era la cosiddetta «clausola passerella» che, intendiamoci, è un'ipotesi di scuola: all'unanimità i Governi decidono di spogliarsi di un loro potere. Personalmente mi auguro lo facciano spesso, mi sembra però che si sia in presenza di un ulteriore freno, in quanto, oltre a sentire i Governi, si può determinare la situazione in cui il Parlamento che volesse fare uno sgarbo al proprio Esecutivo potrebbe anche revocargli il potere che gli ha concesso.

Ad ogni modo, siamo ancora ad uno stadio intermedio e non è possibile dare giudizi. In qualche caso eravamo insoddisfatti della fotografia che si presentava, ma ritenevamo vi fossero meccanismi migliorativi: cerchiamo di non bloccarli perché, in caso contrario, la fotografia sarebbe meno soddisfacente.

ANDREOTTI (*Aut.*). Signor Presidente, prima ho ascoltato l'accenno alla decisione di ECOFIN di questi giorni che, in verità, mi ha molto turbato. Non si tratta di scontri di pugilato tra Commissione e Consiglio, ma di una decisione andata ben al di là del Trattato, tant'è vero che si è sentita la necessità di precisare che non si innova rispetto a Maastricht.

Nossignore! Qualcosa è stato fatto: alla vigilia dell'entrata nell'Unione di nuovi Paesi, ai quali è stato chiesto un grandissimo rigore (per alcuni quasi drammatico), impegno che stanno cercando di onorare, è fuori luogo affermare che due grandi Paesi possono ottenere una deroga al dovere del rispetto dei parametri di Maastricht. Peraltro, sappiamo che, ovunque si determina un precedente, questo è solo l'inizio per scivoloni successivi.

Tre brevissime osservazioni. Oggi è stato precisato che la figura del Ministro degli affari esteri avrebbe un rilievo particolare, in quanto le sue proposte seguirebbero un corridoio diverso, in un certo senso più rigoroso. Non sono riuscito a capire bene se il Ministro degli affari esteri sarà più o meno una ripetizione di Javier Solana (come i vescovi titolari di Trebisonda, località dove non sono mai stati), e quindi non muore nessuno, o se si tratta invece di una figura incisiva da sviluppare progressivamente.

In tema di sicurezza abbiamo poi constatato la necessità di creare una connessione tra la difesa dell'Unione europea e la NATO. Di qui un suggerimento: dato che si è su questa strada, è possibile trovare un minimo di riferimento o di connessione con l'Organizzazione della sicurezza e della cooperazione europea che, sebbene non abbia avuto lo sviluppo necessario, è una realtà giuridicamente esistente? Nel 1990 la chiamammo pomposamente «Trattato per la nuova Europa». Poiché rappresenta un legame tra Europa, Stati Uniti e Canada, si potrebbe fare riferimento a questa organizzazione, analogamente a quanto avviene per la NATO.

Vorrei infine affrontare un punto delicato, difficile da inserire nel Trattato ma che potrebbe essere oggetto di una dichiarazione congiunta, data la prospettiva di intensificare l'avvio di una politica estera comune (Giscard d'Estaing è stato più prudente perché ha parlato di conformità delle politiche estere). Si potrebbe prevedere un documento, non solenne, che faccia però in modo che, quando il Consiglio di sicurezza dell'ONU deve assumere delle decisioni, i due Paesi europei in esso presenti abbiano una consultazione con l'Unione. Mi parrebbe questo un modo per dimostrare che non si tratta soltanto di un brindisi, ma che comincia ad avere un minimo di realizzazione la politica estera e di sicurezza comune, salvo poi, se sarà riformato il Consiglio di sicurezza, verificare cosa questo comporterà per il futuro.

MANZELLA (*DS-U*). Signor Presidente, credo che il documento che ci ha illustrato il Ministro degli affari esteri, come dimostrano già le prime reazioni internazionali, concluda in maniera positiva sei mesi di sforzi. Ri-

cordo solo, tra gli elementi positivi, la differenziazione della procedura di revisione costituzionale, come pure la funzione del Ministro degli esteri europeo, alle cui proposte viene assegnata – lo ricordava un momento fa il presidente Andreotti – una corsia preferenziale. Ricordo inoltre due elementi che lei, signor Ministro, non ha citato: in primo luogo, la clausola sociale di cui all'articolo 2-bis, a cui noi attribuiamo grande rilievo. Assicurare un livello di occupazione elevato e una protezione sociale adeguata, la lotta contro l'esclusione sociale e la protezione della salute rappresentano principi di ordine costituzionale che possono davvero «vertebare» le politiche dell'Unione. In secondo luogo, mi si permetta di ricordare il miglioramento in materia di specificità dello sport ad un Ministro che è notoriamente un appassionato sportivo.

Detto questo, veniamo alle cose che non vanno.

Innanzitutto, le cooperazioni rafforzate, che sono uno degli elementi di flessibilità dell'Unione europea nel suo complesso, dovrebbero essere d'ora in poi adottate all'unanimità. Forse non ho compreso bene, ho avuto poco tempo per leggere il documento, ma vorrei un chiarimento.

Un secondo elemento negativo è, a mio avviso, il fatto che tra le competenze della Procura europea sia scomparsa quella concernente la lotta contro la grave criminalità avente dimensione transfrontaliera; è rimasta solo la lotta contro le frodi comunitarie. Dovrebbe preoccuparci il fatto che sia il nostro Paese che, appena si sente parlare di lotta alla criminalità, diventi cautissimo.

Una terza richiesta di chiarimento riguarda il meccanismo dell'*équipe* di Stati che presiede alle politiche settoriali del Consiglio europeo. Da un lato, infatti, portiamo a due anni e mezzo la Presidenza del Consiglio europeo (che si riunisce quattro volte l'anno), attestando così la continuità di governo dell'Europa; dall'altro, frazioniamo il Consiglio dei ministri di settore, che si riunisce invece ogni mese o addirittura due volte al mese. Mi pare una contraddizione su cui forse dovremmo riflettere.

Da ultimo vorrei fare un rilievo che riprende le preoccupazioni già espresse dal presidente Andreotti e dal collega Spini. Con questo documento è stato fatto un buon lavoro. La Presidenza italiana però va valutata complessivamente. Non possiamo dire che la Presidenza italiana sia il Ministro degli affari esteri o il Presidente del Consiglio. La Presidenza italiana è stata anche la Presidenza dell'ECOFIN, che si è mosso in questi sei mesi in rotta di collisione con tutto quello che faceva la Presidenza italiana dell'Unione. E allora, quale delle due è la Presidenza italiana? Ricordo, tra le campagne di guerra dell'ECOFIN, tre risultati straordinari: in primo luogo, il siluramento del Consiglio legislativo, che adesso con una certa abilità si cerca di riprendere; in secondo luogo, la bella idea di turbare l'equilibrio complessivo dell'Unione chiedendo di sottrarre i poteri di bilancio al Parlamento europeo, squilibrando con ciò l'assetto democratico dell'Unione stessa. Affermare che il Parlamento europeo non ha più poteri di bilancio mi pare privo di senso; e infatti, tale proposta è stata respinta a Strasburgo con 370 voti contro e 40 a favore. La terza campagna ha riguardato il Patto di stabilità; il presidente Andreotti, con l'autorità che

gli deriva dalla sua esperienza, ha già espresso il suo turbamento al riguardo. Il problema non è tanto che ad alcuni Paesi sia stata accordata una deroga, quanto il fatto che l'approvazione della deroga sia intervenuta in un complesso privo di regole per l'avvenire. Sul Patto di stabilità si sta discutendo da dieci anni, tutti hanno di volta in volta formulato delle alternative possibili, ma l'attuale violazione è stata fatta senza prospettare regole, ed è questo che ci turba.

Concludo, ricordando che in sede di Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo è stato riconosciuto il coraggio del Ministro degli esteri italiano. Spero che questo coraggio lo assista nel Conclave di Napoli anche contro insidie interne.

ZANI (*DS-U*). Signor Presidente, condivido l'asse portante di questo documento, che è un po' anche l'asse politico del ragionamento che ha svolto il Ministro degli affari esteri. La difesa dell'equilibrio del Trattato è il nostro faro, il nostro riferimento, durante il periodo di Presidenza italiana e nei lavori della Conferenza intergovernativa. Naturalmente, per non essere ipocriti, è ovvio che in questo campo valgono le considerazioni del senatore Manzella. Infatti, mentre si stava lavorando nella Conferenza intergovernativa su un assetto di marcia volto a difendere l'equilibrio del Trattato e i lavori della Convenzione, abbiamo assistito all'episodio dell'ECOFIN, che in realtà è un colpo di mano contro questo equilibrio, quindi destabilizzante dell'assetto di marcia. A mio parere, è un dato politico particolarmente rilevante.

Venendo al merito, in relazione alla fase transitoria da gestire e all'opportunità di attrezzarsi di conseguenza, credo che quello delineato dal Ministro sia un atteggiamento ragionevole. È vero che la proposta della Commissione, di un commissario per ogni Paese membro, è in contrasto con lo sforzo volto a costruire il meccanismo comunitario, ma allo stesso tempo, nel momento in cui si va all'allargamento – e dopo l'episodio dell'ECOFIN a maggior ragione – i Paesi di nuova adesione hanno bisogno di un minimo di garanzie di rappresentatività. Per tale motivo francamente non so quanto possa durare la fase transitoria, ma in questo momento alla domanda del Ministro, se la proposta di un commissario per ogni Paese membro dell'Unione debba valere solo per il periodo transitorio, mi sentirei di rispondere affermativamente e credo che sia una risposta ragionevole. Quando partirà il grande allargamento – che è più di un ampliamento e può cambiare molte cose in Europa – penso occorra procedere in questa direzione.

Con riferimento al sistema della doppia maggioranza, ho un atteggiamento un po' diverso da quello possibilista – se ho ben capito – del Ministro degli esteri. Credo che la doppia maggioranza sia in piena coerenza con il carattere dell'Unione europea: unione di Stati e di popoli. Non penso ci possano essere dubbi su questo punto, e ritengo che il ritorno a Nizza sarebbe semplicemente un disastro. Tuttavia non vedo una via di mezzo e non vorrei che sulla doppia maggioranza ci si apprestasse a

compiere un sacrificio a fronte della reazione della Spagna sul colpo di mano all'ECOFIN. Ciò sarebbe profondamente sbagliato.

Vi è un terzo argomento già affrontato dal senatore Manzella: la procura europea. Si tratta di un motivo naturale di polemica per l'opposizione: se ci date un argomento, lo sfrutteremo nelle piazze. Ma francamente mi dispiace che proprio il nostro Paese sostenga che la procura europea non debba occuparsi della grave criminalità transfrontaliera. Vorrei che eliminaste questo spunto di facile polemica per l'opposizione, perché esso, a mio parere, rappresenta un dato politico molto negativo.

Infine, con riferimento alla difesa, la domanda di chiarimento del Presidente sulla complementarità interessa anche me. Temo infatti una certa versione della complementarità tra la difesa europea e la NATO, che potrebbe depotenziare quello che ritengo invece assolutamente necessario, vale a dire lo sforzo rapido per la costruzione della difesa europea. Se guardiamo alla realtà, tale depotenziamento sarebbe davvero un guaio.

DANIELI Franco (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, vorrei iniziare il mio intervento riconoscendo volentieri al ministro Frattini una coerenza di comportamento rispetto a quanto ebbe a comunicare in incontri tenuti, con gesto di sensibilità istituzionale, anche con i rappresentanti dell'opposizione. Egli comunicò allora quali sarebbero state le linee guida dell'azione del suo Dicastero rispetto al complesso semestre di presidenza dell'Unione europea. Dandogliene atto, mi pare che l'intendimento che allora ci comunicò sia stato seguito con grande coerenza sino ad oggi. Non ho ragioni di dubitare, ovviamente, che da oggi fino alla fine del semestre di Presidenza continui a valere la determinazione che ci manifestò allora e che anche in questa sede ha ribadito in maniera puntuale. Mi riferisco in particolare al passaggio in cui ha affermato che ognuno dovrà farsi carico delle ragioni di un eventuale dissenso o di una mancata adesione.

Fatta questa premessa, aggiungerò poche battute dal momento che mi ritrovo largamente in quanto è stato detto dagli esponenti dell'opposizione che mi hanno preceduto.

Il mio intervento è agevolato dalla puntuale esposizione di elementi positivi rispetto agli sviluppi dei lavori della Convenzione, ma anche di aspetti negativi. Mi pare particolarmente grave – come è stato già evidenziato – l'eliminazione della competenza della procura europea sulla criminalità transfrontaliera. L'onorevole Zani ha già puntualmente indicato gli elementi di critica, anche facile, da parte dell'opposizione: non si capisce perché, nel momento in cui si assiste a una globalizzazione dei fenomeni criminali, non si possa dimensionare la capacità operativa in maniera adeguata a tale globalizzazione. Pare, in questo caso, che ci sia una risposta che segue il tema anch'esso molto dibattuto del mandato di cattura europeo.

L'altro aspetto su cui è opportuno soffermarsi concerne il numero dei commissari. Come è stato detto da alcuni colleghi, va risposto positivamente alla richiesta di un commissario per Paese, a maggior ragione dopo le sciagurate decisioni assunte in seno all'ECOFIN, circa le quali su-

gli organi di stampa, ma anche nelle diverse Cancellerie, la reazione è stata molto forte. Sembra che, in qualche caso forse strumentalmente, in qualche altro con profonda convinzione e determinazione, si sia utilizzato questo episodio per giocare al rialzo anche sul tavolo della contrattazione sulla composizione della Commissione europea. Tuttavia credo che la presenza di un commissario per ogni Stato membro, intesa come elemento di garanzia, possa rappresentare una risposta in grado di tranquillizzare il clima che si è creato dopo le decisioni dell'ECOFIN.

Signor Ministro, concluderò con una domanda sul tema che più mi preoccupa. Sempre in relazione alle decisioni dell'ECOFIN dei giorni scorsi, ci sono state reazioni molto violente, in qualche caso arrivando ad affermare esplicitamente che tutto ciò avrà un riflesso sui tempi e sulle modalità di conclusione della CIG. Nella sua relazione sono già contenute alcune valutazioni, però vorrei che lei fosse un po' più esplicito perché credo che anche in queste ultime ore vi siano stati dei contatti. Vorrei conoscere il suo pensiero soprattutto rispetto ai tempi – delle modalità ci ha già detto – della conclusione del percorso avviato dalla Convenzione. Credo infatti che si tratti di informazioni importanti.

SALVI (*DS-U*). Signor Presidente, anch'io ritengo sia difficile pensare che la vicenda che ha interessato il Patto di stabilità non abbia conseguenze. A tale riguardo, vorrei segnalare un dato al di là della legittima polemica su torti o ragioni, sulla rispondenza o meno al Trattato di Maastricht: le istituzioni europee si sono rivelate incapaci di affrontare in tempo utile un problema che pure, a mio avviso, era ed è evidentissimo, cioè che il meccanismo del Patto di stabilità, almeno per come è stato attuato, si è rivelato negativo non consentendo di raggiungere risultati di crescita e di occupazione in Europa. Il punto è perché non si è affrontato tempestivamente il problema. Eppure, da tempo era al centro del dibattito europeo il tema di una revisione e dell'introduzione di elementi di flessibilità nel Patto di stabilità, così come indicato anche da economisti di ogni orientamento.

Venendo all'oggetto dell'audizione odierna, mi pare che la domanda che ci si debba porre è se i meccanismi originati da questo progetto istituzionale siano in grado di consentire all'Europa di darsi istituzioni capaci di rispondere e di decidere in modo efficace. La mia opinione è che, nell'insieme, non ci siamo. So di andare molto in controtendenza, ma non so quanto sia rispondente agli interessi europei questa corsa a fare il più presto possibile e a chiudere subito. Personalmente ritengo sarebbe cosa saggia valutare se la strada che si sta seguendo è quella giusta e mi chiedo se non sia opportuno riflettere più approfonditamente. Ciò anche perché alla fine questo testo sarà sottoposto ai Parlamenti di 25 Paesi e forse anche al responso popolare di almeno una parte di essi, e sappiamo che basta un no per far saltare tutto.

Faccio queste considerazioni perché, a mio avviso, il testo che nasce dalla Convenzione ha un limite profondo. So di rappresentare su questo punto un'opinione minoritaria e mi sono già espresso in tal senso in occa-

sione del dibattito svolto in Senato nel luglio scorso. Il limite è non aver assunto fino in fondo la scelta per una Europa federale, e tutti i problemi con i quali ci misuriamo continuano ad urtare intorno a questo elemento. Ho scorso rapidamente le proposte della Presidenza italiana. Prendo atto del buon lavoro che è stato fatto, che è condizionato però da questo limite. Vi sono alcuni miglioramenti, ma anche alcuni passi indietro che seguono proprio questa logica. I miglioramenti sono relativi soprattutto alla revisione delle disposizioni contenute nel Titolo III della Parte III, che prevedono una procedura più snella, sulla quale mi soffermerò più avanti.

Proverò ad esprimere qualche opinione a questo proposito, seguendo le proposte che sono state presentate, scusandomi, vista la rapidità dei tempi, per gli eventuali errori.

Vorrei innanzi tutto esprimere qualche considerazione sul Preambolo. Quest'estate il presidente Andreotti rilevò che forse era meglio rinunciare all'idea di un preambolo: o i preamboli sono documenti forti, manifesti ampiamente condivisi, come è avvenuto nel caso della Rivoluzione americana e di quella francese, o le costituzioni parlano con il loro contenuto. L'identità dipende da quello che è scritto nella Costituzione. La Costituzione italiana, ad esempio, avendo un'identità ben chiara, non aveva bisogno di alcun preambolo.

Qualche giorno fa ho letto della delicatissima questione concernente l'aspetto religioso e il rischio di uno scontro di civiltà che si sta profilando. Mi sembra che il Ministro dell'interno tedesco abbia parlato della possibilità di fare riferimento, se proprio necessario, non solo alle radici cristiane, ma anche a quelle islamiche. Non so se questo argomento sia sul tappeto o no; ad ogni modo, tre sono gli aspetti da tenere in considerazione: anche la cultura islamica ha concorso storicamente alla formazione dell'Europa; tra gli Stati dell'allargamento, e ancor più nell'Europa alla quale pensiamo, vi sono Paesi di cultura islamica (Cipro, Turchia, Paesi balcanici); milioni di cittadini europei, o che lo diventeranno, appartengono a questo credo religioso.

Ripeto, preferirei eliminare del tutto ogni Preambolo, non vedendone alcuna necessità.

Circa la Carta dei diritti, se non intendo male, si intende modificare il quinto paragrafo del Preambolo, che non ha precedenti nella tradizione giuridica europea. In base alla proposta della Presidenza italiana, la Carta dei diritti dovrebbe essere interpretata dai Governi, o comunque dai funzionari emananti dall'autorità politica. Tentativi in tal senso, già compiuti da Giustiniano 1500 anni fa e poi da Napoleone senza sortire alcun effetto concreto, evocano oggi un ideale che non corrisponde alla cultura giuridica moderna, che ritiene che l'attività di interpretazione della legge spetti ai soggetti a ciò preposti e non ad altri organismi burocratici, ovvero di emanazione diretta o indiretta del potere esecutivo. Nel caso in oggetto questo punto viene addirittura rafforzato.

Sulla Parte III c'è da fare un discorso generale. Ministro Frattini, è positivo prevedere forme di flessibilità, ma mi domando: l'oggetto della Parte III è materia di Costituzione? In essa sono stati inseriti trattati che

prevedono scelte politiche, più o meno condivisibili, sulle quali ci si può esprimere in un modo o nell'altro (Patto di stabilità, difesa, rapporto con la NATO, e via discorrendo). Le scelte politiche rilevanti sono materia di Costituzione? Si può fare un passo in avanti rispetto alla strada intrapresa e scegliere che le materie attualmente contenute nella Parte III rimangano oggetto di trattato? Devono entrare in una Costituzione, oltretutto difficile da modificare, anche se vi è il tentativo di introdurre miglioramenti?

Sulla questione politico-giudiziaria il difetto è di fondo: si punta effettivamente a creare valori e regole giuridiche condivise in tutta l'Europa? In questo caso sono stati fatti passi indietro. Si stabilisce che sono necessarie regole minime che tengano conto delle differenze tra i sistemi giuridici degli Stati membri, soprattutto tra i sistemi di *common law* e gli altri. Chi segue il dibattito fra i giuristi in questo campo, sa che il problema che si avverte è concorrere a superare queste differenze, a partire proprio da quelle tra i sistemi di *common law* e gli altri. In questo caso, invece, si consacrano tali differenze e addirittura si stabilisce che se ne deve tener conto. Non vedo molto di europeista in questo.

Accanto al rilevante problema di immagine, sollevato dai colleghi Manzella e Zani e che condivido, nel testo in esame si prevede che leggi europee possano attentare a principi giuridici fondamentali di singoli sistemi nazionali. Si immagina un'Europa al cui interno esistono sistemi giuridici talmente differenziati da porsi il problema della tutela e della garanzia delle differenze o si avverte l'esigenza di creare uno spazio giuridico europeo, affrontando quanto meno il tema di un codice penale europeo, di un codice civile europeo, di regole comuni ai Paesi europei?

Ancora. In concreto, cosa significa che al Ministro degli affari esteri sono attribuiti due canali separati? Se viene dimissionato, lo è dalle funzioni che svolge nella Commissione e non per quelle nel Consiglio. E cosa succede dopo? Si avranno due figure differenziate? Dovrà pur esserci una risposta, perché se il Ministro risponde ad un soggetto che lo dimissiona senza incidere sull'altro, rimane di fatto una sedia vacante. Anche in questo caso rilevo un limite di insufficiente europeismo.

Per quel che riguarda la politica sociale, la clausola sociale va benissimo, ma è inserita una dichiarazione nella quale si prevede espressamente che le politiche europee non devono tendere ad armonizzare sistemi differenti. In altri termini, si consacra un principio di non armonizzazione delle politiche sociali europee.

Anche sul Mezzogiorno, attenzione, bisogna raggiungere delle intese. E' un punto delicato, ministro Frattini: è giusto introdurre una norma che tenga conto del ritardo delle Regioni più sfavorite. Quando ero Ministro del lavoro ho seguito questi aspetti e devo dire che la Commissione europea non accettò una certa linea di politica fiscale a vantaggio del Mezzogiorno d'Italia, ricorrendo ad un'interpretazione a mio avviso non persuasiva. Comunque, ora si afferma che nelle politiche europee rientra anche quella a favore delle Regioni più sfavorite. È prevista però una normativa specifica in danno del Mezzogiorno d'Italia, perché si individuano le Regioni più sfavorite secondo parametri esattamente opposti rispetto a quelli

che caratterizzano il nostro Meridione. Si parla, infatti, di Regioni a densità demografica debole e di Regioni settentrionali d'Europa. Nel nostro Paese la realtà, non solo meridionale, è a densità demografica forte. Con questa formulazione – che immagino dovuta a qualche trattativa con svedesi, lapponi, e via dicendo – vi è un danno concreto per il nostro Paese. E' giusta, invece, la norma generale secondo la quale l'Unione europea deve fare politica a vantaggio delle situazioni più sfavorite e non solo dei singoli Stati.

Considero positivo tutto quanto favorisca la possibilità di modificare la Parte III e la procedura di revisione costituzionale, ma siamo sempre in una logica non persuasiva. Un testo che preveda di poter essere modificato soltanto con una procedura di totale unanimità non solo non va nella direzione di un'estensione della logica dell'Europa federale, ma rischia di riprodurre per mille il problema al quale abbiamo assistito l'altro giorno. Infatti, ogni qualvolta vi sarà una pressante necessità, nell'interesse dei popoli europei, di apportare dei cambiamenti, ciò giuridicamente non potrà accadere. E se giuridicamente non potrà accadere ma è necessario che accada, allora ci si trova dinanzi ad una discordanza tra il diritto scritto e le concrete esigenze delle quali la politica si fa interprete. Tutto questo rischia di comportare ulteriori frizioni e difficoltà in riferimento al testo costituzionale.

In quest'ottica, pertanto, incoragerei il Governo italiano ad avere una visione di ampio respiro. Non credo che siamo dinanzi ad una gara a chi finisce prima. Ci possono essere dei meriti nel riflettere, soprattutto dopo quanto è accaduto all'ECOFIN, sulla necessità di essere più coraggiosi e decisi sulla strada dell'Europa. In caso contrario, se ci si chiude, ci si espone al rischio di un testo non condiviso ovvero a quello di un testo formalmente immutabile per chissà quanti decenni. Tuttavia, come dicevo prima, ciò non garantisce affatto che i meccanismi in esso contenuti siano destinati a funzionare.

PIANETTA (*FI*). Signor Presidente, sarò brevissimo. Desidero anch'io prima di tutto esprimere apprezzamento per la determinazione di fondo della Presidenza italiana nel metodo scelto, che imporrà a ciascun Paese chiarezza e responsabilità nelle decisioni che assumerà in occasione della Conferenza intergovernativa. Mi pare sia un dato positivo che potrà indurre ad una soluzione altrettanto positiva.

Vorrei avanzare al Ministro due richieste di chiarimento, la prima delle quali riguarda le funzioni del Ministro degli affari esteri europeo. È certamente positivo, perché fa chiarezza, unificare le funzioni dell'Alto rappresentante della politica estera e di sicurezza comune e quelle del commissario per le relazioni esterne. Tuttavia – ed è su questo che vorrei un chiarimento – vi sono due o tre proposte di emendamento che fanno obbligo di indipendenza al Ministro degli affari esteri in relazione alla sua attività di responsabile delle relazioni esterne in seno alla Commissione, ma non in relazione alle sue responsabilità come mandatario del Consiglio dei ministri per la politica estera e di sicurezza comune.

Il secondo chiarimento riguarda la difesa dell'Unione europea attraverso il meccanismo della cooperazione rafforzata. Concettualmente mi pare estremamente positivo che vi sia la possibilità di completare il sistema di difesa atlantica, perché ciò rappresenta un rafforzamento del pilastro fondamentale dell'Alleanza atlantica. Vorrei però sapere quali sono le modalità, quali sono gli elementi che determinano l'applicazione e l'operatività di tale previsione. Ci possono essere delle duplicazioni?

GUBERT (*UDC*). Signor Presidente, esprimo innanzi tutto una valutazione complessivamente positiva sul lavoro svolto dalla Presidenza italiana dell'Unione.

Come difendiamo le autonomie all'interno del nostro Stato, così non possiamo non difenderle per gli Stati rispetto alla più grande patria europea. Mi sembra pertanto che quello della difesa delle autonomie all'interno dello spazio europeo sia un principio coerente, fatte salve naturalmente quelle funzioni che sono specificamente di livello europeo.

Una di queste è certamente la difesa, per la quale già altri colleghi hanno constatato un *deficit* di proposte nel Trattato per una Costituzione europea. La mia domanda riguarda in particolare il rapporto con la NATO. Si prevede in sostanza il rispetto degli impegni già assunti dagli Stati membri rispetto alla NATO: quali sono questi impegni? Consentono essi di creare una forza armata europea in grado di decidere in maniera autonoma? A Nizza è stato affermato il principio secondo il quale l'Unione europea interviene soltanto qualora non lo decida di fare la NATO; ciò potrebbe essere interpretato come una subordinazione delle autonome capacità di decisione dell'Europa nel campo della sicurezza e difesa alle decisioni assunte in sede NATO, e siccome i Paesi membri dell'Unione europea non coincidono con quelli della NATO si pone un problema. Vorrei essere rassicurato su questo punto: le cose stanno così oppure c'è autonomia di decisione a livello europeo e la complementarità non implica una dipendenza? D'altra parte, varrebbe forse la pena di rivedere la stessa configurazione della NATO; quest'ultima si è venuta infatti adattando ai nuovi compiti, senza ridiscutere gli accordi che l'hanno istituita.

L'ultima considerazione riguarda la funzione della UEO. Esiste un controllo interparlamentare espresso dall'Assemblea della UEO. Vorrei chiedere al Ministro se questo meccanismo di controllo continuerà ad esistere, dato che la competenza del Parlamento europeo è carente al riguardo e quella dei Parlamenti nazionali è troppo suddivisa per poter essere efficace in tale funzione.

DE ZULUETA (*DS-U*). Signor Presidente, sono tra coloro che sono molto preoccupati per le ripercussioni della decisione dell'ECOFIN sul Patto di stabilità. La prima preoccupazione non può che riguardare il Conclave che lei presiederà nei prossimi giorni a Napoli, e le dichiarazioni dei Ministri aderenti sono tali da confermarla. Il ministro Tremonti ha detto che è tutto normale, lei stesso non ha avuto molte parole. Tuttavia è

una situazione senza precedenti nella storia dell'Unione europea: proprio nella sua fase costituente è esplosa una gravissima contraddizione, con quelle ripercussioni che la Banca centrale ha sottolineato ieri, come lei sa, facendo notare che, in una fase in cui sarebbero auspicabili politiche di crescita, il fatto che alcuni Paesi membri si arroghino il diritto di avere *deficit* incontrollati potrebbe spingere la Banca ad alzare i tassi, il che non sarebbe un segnale opportuno nella fase attuale. Ma questo è solo uno degli aspetti: quello più grave è l'effetto sulla fiducia reciproca.

Si sperava di riuscire a convincere due Paesi membri (la Spagna e la Polonia) a desistere dai loro propositi di far valere il famoso calcolo di voto stabilito a Nizza, ma lo stesso Ministro polacco ha ribadito ieri che se, come si è visto, si può a maggioranza, in sede di Consiglio, sospendere addirittura l'efficacia di un Trattato, è del tutto evidente che chi ritiene di potersi arroccare su un legittimo diritto-potere di veto – perché questo la Polonia e la Spagna potrebbero avere – forse lo farà pesare. I propositi del ministro Frattini per molti versi sono incoraggianti e ancora di più lo è in un certo senso il testo, che noi abbiamo ricevuto un po' tardi, e forse non le rendo pienamente onore. Infatti, dopo i due precedenti dell'ECOFIN ricordati dal senatore Manzella, un testo che è volutamente rispettoso, o tenta almeno di esserlo, dello spirito della Convenzione è stato quasi una buona sorpresa, con delle *défaillance* che segnalerei.

Condivido il giudizio del senatore Salvi sul Preambolo, sui preamboli in generale e su questo in particolare. Dal momento che il Governo stesso disse che non c'è consenso sufficiente per apportare una modifica relativamente alla menzione delle radici cristiane, direi che su questa base prudenza vorrebbe che si desistesse. Invece vi è una disponibilità a tornare su questo punto; se lo si facesse, sarebbe estremamente difficile non menzionare le radici ebraiche e, credo, quelle islamiche. Personalmente, ho radici molto europee, in particolare spagnole, e poiché il mio Paese è stato governato per otto secoli da un regno musulmano estremamente illuminato e tollerante e la lingua del mio Paese paterno è piena di parole arabe, mi sembrerebbe ben strano non citare le radici islamiche, tanto più che l'Europa si prefigge di avere al suo interno Paesi a maggioranza musulmana.

Per quanto riguarda la questione della maggioranza qualificata, la disponibilità segnalata dal Governo ad andare incontro alle durissime richieste della Spagna e della Polonia mi sembra fonte di preoccupazione, anche se il Ministro ha giustamente sottolineato la sua personale adesione al principio della doppia maggioranza. E questo è molto importante che sia ribadito.

Circa la Commissione, non sono sicura che il ragionamento sulla delicatezza della fase di transizione riceva una risposta adeguata nello specifico e negli emendamenti depositati. Ad esempio, vi è la proposta di far assistere commissari senza diritto di voto, ma mi sembra si tratti di meccanismi un po' laboriosi e insoddisfacenti. Lo stesso argomento del Ministro (secondo il quale, poiché la Commissione non è intergovernativa bensì sovranazionale, non ci sarebbe bisogno della presenza di tutti), a mio parere, potrebbe essere speso anche in senso opposto, e cioè che an-

che 30 membri, se non spinti da interessi nazionali divergenti bensì dalla tutela degli interessi comuni sanciti dai Trattati, non dovrebbero creare alla Commissione problemi insuperabili di governo interno.

Per quanto riguarda la figura del Ministro degli esteri europeo, non posso che sottolineare che la vera sorpresa positiva delle sue proposte, signor Ministro, sta lì. Non mi aspettavo che il nostro Governo si sbilanciasse in tal senso e credo che sia un segnale molto positivo. Penso che lei dovrà dare dura battaglia per sostenere questo punto e noi la sosterremo per quanto potremo perché questo Ministro che, come lei giustamente dice, dovrebbe rappresentare un'entità che non ha ancora una politica estera comune, se la possa creare di volta in volta anche grazie al nostro voto. Egli non sarebbe più una sorta di «Solana *plus*», bensì un vero rappresentante di politiche comuni, che spero davvero potremo avere.

La povertà del testo della Convenzione sulle questioni delle politiche di bilancio è riprodotta, così come era inevitabile che fosse, nella proposta che ci viene sottoposta. I rischi che ne derivano sono quelli che si sono concretizzati nella grave lesione al tessuto e soprattutto a quello spirito che lei stesso, signor Ministro, ha accolto in un ordine del giorno di questa Assemblea, cioè lo spirito federativo che l'Italia deve sostenere. Esso ha sofferto una lacerazione dalle conseguenze, credo, imprevedibili sia per quanto riguarda la credibilità della moneta unica sia, soprattutto, per la possibilità stessa che l'esistenza della moneta, così come era stato forse inutilmente pensato, potesse avere un effetto federativo, inducendo i singoli Governi ad avvicinare le proprie politiche fiscali pur di tutelare un impegno comune. Allora, abbiamo da una parte uno strumento federale, che è la Banca centrale, e dall'altra i Governi che seguono strade divergenti, non solo, ma sono così gelosi delle proprie competenze fiscali da cercare, in questo testo e negli emendamenti riportati negli allegati, di rafforzare ulteriormente i poteri nazionali a detrimento di quelli comunitari.

Le politiche fiscali sono le basi delle politiche sociali: se mancano le une mancano le altre. Se guardo gli emendamenti, riconosco subito da quali Paesi vengono principalmente proposti e forse riconosco anche la lingua in cui furono originariamente depositati, che è un po' simile al mio accento.

Spero che su questo punto potremo essere più combattivi di quanto non lo siamo stati fino ad oggi, perché si riduce ulteriormente la possibilità di avere politiche economiche transnazionali. L'indebolimento del potere fiscale e delle decisioni comuni in campo fiscale e sociale è una rinuncia preventiva a dare risposta ai problemi esplosi a seguito delle decisioni dell'ECOFIN. Al riguardo, credo che forse si potrebbe ribadire una proposta formulata dalla mia collega del Gruppo socialista del Parlamento europeo Pervenche Berès, la quale immagina una cooperazione rafforzata dei Paesi aderenti all'euro in campo fiscale. Di questo non vi è menzione nel testo della Convenzione e il signor Ministro non ne tiene conto. Vorrei sperare che, alla luce delle drammatiche carenze che hanno portato alla crisi attuale, tale argomento possa essere risollevato nella rimanente parte di negoziato.

L'ultimo punto che vorrei affrontare riguarda la Convenzione europea dei diritti umani, alla quale la bozza ribadisce l'adesione dell'Unione. Questo mi sembra significativo per una tutela efficace di tali diritti e per evitare una concorrenza tra giurisdizioni diverse, quella della Convenzione europea e quella della Corte europea. Ma soprattutto – e questo è un aspetto che non è stato affatto toccato – siccome aderiscono alla Convenzione dei diritti umani non solo i Paesi dell'Unione, ma anche quelli del Consiglio d'Europa (cioè 44 Paesi europei), essa rappresenta un potenziale strumento di gestione delle politiche europee nel campo non solo della tutela dei diritti umani, ma forse anche della cooperazione giudiziaria e della migrazione, strumento che potrebbe essere utilizzato per evitare il sorgere di ulteriori barriere europee.

Vorrei dire un'ultima cosa. La Convenzione cui ha partecipato il collega Spini e che ha posto il testo alla nostra attenzione è qualcosa di più di una buona base. Se questa è una bozza di testo costituzionale è perché quella Convenzione si è riunita. Le costituzioni sono espressione di popoli, non di governi, e sanciscono valori comuni. Una legittimazione democratica come quella di cui ha goduto la Convenzione non è tra le caratteristiche della Conferenza intergovernativa e se, per disgrazia, il testo venisse significativamente indebolito o cambiato rispetto ai voleri della Convenzione, credo che prima di una ratifica dovrebbe tornare in quella sede. Infatti, eludere e fare come se quel mandato democratico fosse semplicemente una consultazione preventiva, a mio modo di vedere sarebbe negare la radice della legittimazione del testo che voi vi apprestate a chiudere.

BASILE (FI). Ringrazio il ministro Frattini e il Governo italiano per come hanno condotto il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea. Sono convinto che le proposte illustrate, che sono di ottima qualità, avranno successo nel Conclave di Napoli e consentiranno di concludere positivamente i lavori della Conferenza intergovernativa il 13 dicembre prossimo.

Onorevole Ministro, tra i tanti interventi che hanno caratterizzato il suo ruolo in questi mesi mi preme ricordare, come più importante, quello che svolse in quest'aula appena apprese di essere stato nominato Ministro degli affari esteri. Mi riferisco al cosiddetto «dissenso costruttivo», grazie al quale – e lo sottolineo – si è potuto frenare il proliferare di fragili posizioni critiche alternative e minoritarie. Tale scelta ha contribuito moltissimo ad arrivare sino a questo punto. Tra l'altro, proprio lei, signor Ministro, sempre in questa sede, alcuni mesi fa ha sollevato il problema dei tempi di applicazione della nuova Costituzione europea. È un interrogativo che lei si è posto e che diventa quanto mai importante nello scenario futuro. Bisognerà verificare l'applicazione e gli effetti dei *referendum* e individuare i punti di riferimento dei mesi intermedi (i Trattati o quanto disposto dalla Convenzione e dalla Costituzione europea).

Una delle novità più importanti è l'introduzione della figura del Ministro degli affari esteri europeo, di cui tanti colleghi hanno parlato. Nel

giro di pochi mesi il Parlamento europeo sarà rinnovato e vi sarà una nuova Commissione. Dobbiamo aspettare il 2009 o vi è la concreta possibilità di introdurre quanto prima – e ne abbiamo tanto bisogno – la figura del Ministro degli affari esteri europeo? In questa direzione si è anche pronunciato il Vice presidente del Consiglio, onorevole Fini. A mio giudizio, è importante individuare un *escamotage* giuridico per introdurre tale figura prima di quella data.

SCALFARO (*Misto*). Signor Presidente, pochissime considerazioni. Mi associo innanzi tutto al ringraziamento rivolto al ministro Frattini per quello che ha fatto e che ci auguriamo riesca ancora a fare. Lo ringrazio soprattutto per l'attenzione che sempre dimostra nei confronti del Parlamento, aspetto rispetto al quale ciascuno di noi ha il dovere di essere molto sensibile.

Aggiungo la mia voce sul tema ECOFIN, soprattutto affinché il Ministro possa portare l'eco di chi dichiara il fatto di una gravità eccezionale. Qualunque tono che smorza o sminuisce la vicenda è sbagliato. Non me la prendo con un Ministro o con un altro, me ne guardo bene! Rilevo soltanto che, nel momento in cui ci si incammina a redigere delle norme, si dà per buono che talune situazioni che hanno la forza di norme siano pretermesse, affermando che, tutto sommato, non si tratta di un fatto grave. In questo modo si ingenera il sospetto che anche l'Italia abbia interesse a ritenere l'episodio non grave per prepararsi, eventualmente domani, a godere dei vantaggi di questo sistema, assolutamente incivile, di approvare norme da superare soprattutto se si tratta di Paesi potenti. Questo è intollerabile!

Mi rivolgo a lei, signor Ministro, perché è un uomo di diritto e ci sono di mezzo principi fondamentali.

Da quando è stato reso noto il documento della Convenzione, in ogni luogo in cui sono intervenuto ho espresso una mia posizione personale: non sarò mai favorevole ai preamboli che non hanno peso giuridico. Basterebbe riaprire gli atti dell'Assemblea costituente per prendere visione di una splendida – a mio avviso, ma non credo solo mio – relazione su un preambolo redatta e illustrata da Giorgio La Pira, se non ricordo male, in una seconda Sottocommissione. Ancora oggi considero tale relazione di enorme importanza, al di là del fatto che il preambolo giustamente non ci fu. Si trattava infatti di un documento che, dopo una dittatura, affrontava il tema dominante dei rapporti tra il cittadino e lo Stato. A mio avviso, è una delle relazioni fondamentali a cui fare riferimento da ogni punto di vista.

Non voler inserire l'accento storico alle radici cristiane è segno di un grave *deficit* culturale. Il problema, però, è definire norme delle quali sono insoddisfatto. Il testo licenziato dalla Convenzione nasce in un momento nel quale nel mondo ci sono – li ho sentiti elencare in televisione qualche settimana fa da persone competenti – oltre 40 focolai di guerra. Basterebbero quelli che conosciamo più immediatamente, sarebbe sufficiente pensare alle nostre sofferenze di qualche giorno fa, sofferenze che continuano.

Non c'è una parola definitiva che abbia un'eco simile all'articolo 11 della nostra Costituzione che i nostri Maggiori ci consigliarono all'Assemblea costituente: «L'Europa ripudia la guerra». Mi ero permesso di parlare di questo con il designato vice presidente Amato prima ancora che cominciasse i lavori della Convenzione ed egli mi assicurò che avrebbe provveduto in tal senso; senza dubbio lo avrà fatto, anche se non gliel'ho nemmeno chiesto. Basta leggere: nessuno pensa che neanche il verbo sia riprodotto perché, a volte, le sensibilità fanno sì che non si voglia dare la sensazione che si scrive sotto dettatura. Si votò nel febbraio 1947 e la guerra era finita nel maggio 1945. Non erano trascorsi due anni e non si conosceva, e in parte non si conosce ancora oggi, il numero dei morti e quello delle città distrutte. Ebbene, ci vuole una tragedia simile per scrivere che l'Europa ripudia la guerra?

Potrei aggiungere che quella guerra era finita e si poteva sperare, per un po', che non ve ne sarebbero state altre. Noi scriviamo la Costituzione europea in presenza di guerre a non finire. Avrei gradito che vi fosse stata un'affermazione di principio, riprendendo in assonanza l'*incipit* della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del dicembre 1948 – ogni essere umano ha diritto alla pace – perché è un diritto e fissandolo come diritto diventa delitto il turbare la pace dei singoli o dei popoli.

Si tratta di temi che avrebbero meritato e potrebbero, fino a quando c'è tempo, meritare una parola che dia un senso più profondo, più umano e più ricco a questo no a lacrime e sangue. Mi sembrerebbe fondamentale almeno un segno vivo che si contrapponga a tutte le lacerazioni nelle quali viviamo in questo momento.

ANDREOTTI (*Aut.*). Vorrei prendere la parola per una breve integrazione al mio precedente intervento.

Il Conclave di Napoli avviene due giorni prima della riunione a Ginevra dei fautori dell'«Intesa di Ginevra», nella quale si presenterà ufficialmente il testo (chiamiamolo «privato») frutto di due anni di contatti tra palestinesi e israeliani. Ho ricevuto un invito a titolo personale dal Governo svizzero, ma non voglio fare assolutamente nulla che sia in difformità dalla linea di azione che s'intende perseguire. Ho letto che nella conferenza stampa Sharon ha parlato duramente di questa riunione e già questo crea una certa perplessità dal punto di vista operativo.

Mi farebbe piacere se il Ministro riferisse qualcosa in proposito. Trattandosi infatti di un avvenimento importante, non vorrei che si trasformasse alla fine in una delle tante riunioni di ex combattenti.

FRATTINI, *ministro per gli affari esteri*. Signor Presidente, inizio a rispondere ai vari quesiti, in modo assolutamente rapido, con un riferimento all'incontro di Ginevra, su cui sono intervenuto ampiamente ieri presso la Commissione esteri della Camera. Riteniamo che quell'accordo possa essere visto come uno stimolo che autorevoli esponenti della società civile offrono per irrobustire il clima favorevole ad un accordo di pace. Non possiamo considerare quel testo come un'alternativa alla «Road

map», perché diversamente, visto che vi sono divergenze di contenuti, essa verrebbe messa in discussione, il Quartetto verrebbe smentito e ciò non è pensabile. Comunque, proprio perché lo riteniamo un contributo della società civile, ho scritto una lettera ai due organizzatori – ho visto poi che il giorno dopo anche il segretario Powell, come il Presidente sa, ha scritto analoga lettera – esprimendo un apprezzamento alla loro azione per la pace.

Venendo ora alle questioni più strettamente inerenti il tema di questa mia audizione, desidero ringraziare tutti coloro che sono intervenuti. Il presidente Scalfaro ha ricordato – e lo ringrazio in particolare – che c'è sempre stata da parte mia attenzione al Parlamento; oggi vorrei invece ringraziare voi per i contributi puntuali che mi avete dato, oltre che per gli apprezzamenti per il lavoro che ho cercato di compiere finora.

Inizio dalla questione del preambolo (ne hanno parlato, tra gli altri, il senatore Salvi e il presidente Scalfaro) e, prima ancora del preambolo, vorrei parlare dei tempi.

Mi permetto di non condividere l'opinione di coloro che suggeriscono di attendere, di riflettere, di ripensare. Certamente ho detto, e lo confermo, che non vogliamo un compromesso a tutti i costi; quindi non sarà la fretta di concludere a indurci a un risultato di scarsa qualità, ma tutti voi sapete che se non avremo definito un accordo nelle prime settimane del 2004 – il che vuol dire lasciare eventualmente la definizione di aspetti tecnici, come è già avvenuto, all'inizio della Presidenza irlandese, al massimo per l'inizio di febbraio – non avremo più il tempo materiale per adeguare i Protocolli addizionali al Trattato e per tradurre gli uni e l'altro in 21 lingue diverse. Questo non lo dice la Presidenza italiana, lo dice il Segretariato del Consiglio: non saremmo in tempo a firmare il Trattato entro la fine di maggio, e ricordo che il 12 giugno si vota.

Mi permetto di aggiungere che se un ripensamento dovesse esservi, esso potrebbe derivare da una crisi totale e completa di quell'ideale europeo in cui molti credono, quindi non una crisi di poche settimane. Chi può immaginare che un nuovo Parlamento europeo eletto in giugno, una nuova Commissione nominata il 1° novembre potrebbero riprendere non dico come buona base, ma come mera base quello che un anno e mezzo prima la Convenzione ha prodotto? È evidente che si ricomincerebbe tutto da capo. E allora io, che credo che questo testo sia una buona base, dico che, se la linea del senatore Salvi fosse quella da seguire, ci imporrebbe non un ripensamento di qualche settimana o di qualche mese, ma una totale revisione con un nuovo Parlamento che sarebbe ovviamente legittimato in pieno a dire la sua e con una Commissione che non sarebbe affatto obbligata a seguire quello che è stato fatto finora. Ecco perché la nostra è una scelta di fondo: la Presidenza italiana, ma debbo dire tutti i rappresentanti dei Governi europei e il Parlamento europeo hanno sostenuto che si deve cercare di chiudere nel più breve tempo possibile.

Veniamo al Preambolo. Noi abbiamo avanzato un'idea – e ringrazio coloro che l'hanno apprezzata – perché riteniamo che quel Preambolo, che difficilmente a mio avviso sarà eliminato dal Trattato costituzionale, possa

essere arricchito dal richiamo a due principi: quello delle radici cristiane, che rappresenta un valore storico dei popoli, e quello della laicità, che è un principio attuale delle democrazie e degli Stati. Non c'è antagonismo perché l'uno riguarda la storia dei popoli d'Europa, l'altro riguarda la realtà degli Stati. Perché il Preambolo? Siccome questa Europa, come ho detto più volte, è un'Europa di Stati e di popoli, il Preambolo (che nella nostra Costituzione non c'è perché siamo un solo popolo) deve cercare di rispondere alle identità di 25 Stati diversi, che vogliono tutti il rispetto dei loro principi e dei loro valori. Ecco la ragione che, a seguito delle lunghe discussioni che ci sono state in occasione della Convenzione, ci ha portato a dire sì al Preambolo. Occorre tenere presente che non vi è una sola identità come nella Costituzione italiana: ci sono 25 popoli e, anche se in Italia abbiamo idee, identità e radici diverse, le loro differenze sono molto maggiori di quelle che possono esserci tra un siciliano e un valdostano. Il cittadino di Malta e quello finlandese hanno identità che vogliono vedere rispettate. Questa è la ragione del motivo per il quale ci sarà, quasi certamente, un Preambolo. La Presidenza propone non un elemento di negoziato, ma un'idea di cui spero potrà essere apprezzato anche il tentativo di mettere, l'uno accanto all'altro, i due principi delle radici cristiane e della laicità.

Desidero poi richiamare il riferimento del presidente Scalfaro alla pace. Il Presidente potrà vedere che, come auspica, abbiamo inserito un richiamo e l'abbiamo inserito con una formulazione che non è quella della nostra Costituzione.

SCALFARO (*Misto*). Però è molto generico.

FRATTINI, *ministro degli affari esteri*. Può essere forse migliorato, ma si dice chiaramente che l'Europa promuove la pace. Credo sia un passo avanti rispetto a un punto su cui si era in parte fermata la Convenzione, che non era arrivata ad una conclusione. Infine si è arrivati a questo risultato e riteniamo che esso sia una base utile e importante, anche se forse può essere migliorata

SCALFARO (*Misto*). Il testo di Nizza non voleva la pace.

FRATTINI, *ministro degli affari esteri*. È una base da cui forse possiamo trarre lo spirito per un rafforzamento. Non credo che vi siano visioni ideologicamente contrarie a rafforzare il principio della pace. Il suggerimento che ci è stato dato è molto importante e ci lavoreremo.

SPINI (*DS-U*). Mi scusi, intervengo perché resti agli atti: insieme all'onorevole Paciotti avevamo presentato in Convenzione un emendamento perché si inserisse nel testo della Convenzione la dizione dell'articolo 11 della Costituzione italiana.

FRATTINI, *ministro degli affari esteri*. Proseguo toccando gli altri numerosi punti qui affrontati. Purtroppo li sfiorerò senza approfondirli.

Il Ministro degli esteri riunirà le competenze delle due figure attualmente esistenti: Javier Solana e Chris Patten. Egli avrà due «cappelli», avrà le funzioni dell'uno e dell'altro. Ecco perché risponderà, come qualcuno ha ricordato, in posizione di totale indipendenza quando sarà nello svolgimento di funzioni di membro della Commissione; sarà Vice presidente di diritto della Commissione e come tale si occuperà di relazioni esterne e non di PESC, dal momento che, come sapete, la Commissione non ha competenze PESC. Quando invece lavorerà come coordinatore della politica PESC, cioè delle politiche internazionali dell'Unione, non potendo essere indipendente, sarà mandatario – come la Convenzione già dice e noi ribadiamo – del Consiglio europeo. Avrà inoltre il grande compito di curare il coordinamento tra l'una e l'altro. Oggi abbiamo due persone fisiche, domani ne avremo una e l'idea della Presidenza di conferire il potere di proposta rafforzata va in quella direzione: dare un contenuto di maggiore capacità di esprimere quest'unità di voci affinché l'Europa parli con una sola voce in politica estera. È il nostro sogno, è un'idea verso la quale si muove un primo passo adottando le decisioni a maggioranza e non più all'unanimità.

Altro tema strategico è la difesa europea, punto sul quale sono state avanzate molte richieste di chiarimenti. Vediamo la difesa europea come complementare e coordinata con la NATO, non come alternativa. È allora evidente che avremo due elementi: alcuni articoli del Trattato che disciplineranno le cooperazioni rafforzate e poi, come qualcuno ha chiesto di sapere, vi sarà un Protocollo adottato da tutti gli Stati all'unanimità. In esso saranno contenute le regole comuni, sulla base delle quali chiunque potrà entrare. Ritengo sia importante e inevitabile che le regole di ingresso, nel momento in cui verrà stilata la lista del gruppo di testa, vengano condivise da tutti perché, quando un altro Stato chiederà di entrare, saranno quelle regole a determinarne l'ingresso e non la volontà di quanti sono già entrati. Questo è il principio che noi abbiamo ritenuto di condividere e che credo sia giusto sostenere. Quando invece si tratterà di coordinare l'attività del gruppo ristretto, le regole saranno quelle operative che si daranno i componenti della cooperazione rafforzata. Ma i parametri sulla base dei quali si entra, dovranno essere oggettivi e saranno contenuti in quel Protocollo che stiamo negoziando proprio in queste ore, con probabilità di successo spero già a Napoli. Sarebbe un passo avanti di grandissima importanza.

Come sarà stabilita la complementarità con la NATO? Rendendo regola quel che già ora accade. Qualcuno ha paventato che l'Europa possa intervenire solo quando la NATO non vuole. Dobbiamo evitare che gli organismi in questione si sovrappongano con duplicazioni e disfunzioni. Ma abbiamo già sperimentato casi in cui la difesa europea agisce da sola, senza la NATO, ad esempio l'operazione Artemis in Congo, che è stata un successo. Inoltre la difesa europea si appresta ad assumere il comando in Bosnia e il segretario di Stato Powell, che ho incontrato a Bruxelles il

18 di questo mese, ha espresso valutazioni positive, con un apprezzamento che in passato non vi era stato. Questo vuol dire che siamo già in grado di mostrare una volontà di azione europea indipendente. Tuttavia è evidente che nel momento in cui l'azione può essere svolta in coordinamento con la NATO non possiamo fare la stessa cosa, non possiamo duplicare quartier generali che compiono le stesse operazioni per la stessa regione di intervento. Coordinamento e complementarità significano assenza di duplicazioni e sviluppo della capacità di difesa europea, senza che questa diventi alternativa rispetto alla NATO. Questo sarà esattamente il contenuto del piano strategico a cui pure stiamo lavorando, che avrà nel Documento strategico di sicurezza e difesa europea il punto di approdo. Come forse molti di voi sanno, contiamo di approvare anche questo documento al Consiglio europeo di dicembre, facendo segnare un grande passo in avanti alla difesa e alla sicurezza europee.

Sono poi state chieste altre informazioni, ad esempio sul Consiglio legislativo. Lo sapete già, ma è bene ripeterlo: ero e sono favorevole al Consiglio legislativo. Ma sapete anche altrettanto bene che non c'entra niente - mi permetto di dirlo - l'ECOFIN con il Consiglio legislativo: sono stati tutti i Governi, dal primo all'ultimo, a chiederne la soppressione e, come avete visto (ringrazio il senatore Manzella per aver colto questo particolare non secondario), ho ritenuto di inserire quanto meno la possibilità di istituirlo. In altre parole, nell'alternativa tra l'obbligatorietà rifiutata da tutti e l'esclusione, ho riflettuto in questi termini: oggi questo Consiglio europeo respinge l'idea, ma non escludiamo che nell'evoluzione dell'Unione, tra qualche anno, vi sia meno timore che questo Consiglio legislativo possa usurpare funzioni ad altri organismi. Lasciamo allora la possibilità di istituirlo e, a differenza degli altri Consigli che, come sapete, vengono menzionati in una decisione a margine del Trattato, lo richiamiamo nel Trattato nel tentativo di dargli rilievo. Vi dico con chiarezza che dovrò difendere questo riferimento e con assoluta certezza che molte delegazioni chiederanno di farlo sparire. Peraltro dobbiamo lavorare tenendo conto dell'approvazione del Trattato all'unanimità e non a maggioranza. Ma, è chiaro, difenderò la proposta della Presidenza italiana.

Da varie parti sono state fatte osservazioni sulle cosiddette «clausole passerella». Vi ringrazio del clima molto costruttivo che si è creato in questa sede, ma è un piccolo paradosso. Ho cercato di dire che le clausole passerella, che sono delicate perché si passa dall'unanimità al voto a maggioranza, vengono approvate dai Parlamenti nazionali, cioè da chi rappresenta i popoli d'Europa. Qualcuno ha sostenuto che forse questa procedura rischia di essere troppo pesante. Forse è vero, ma dobbiamo scegliere: o si prevede il voto dei soli Ministri e dei soli Governi, tagliando fuori la voce dei popoli, o si rischia un appesantimento ma si introduce comunque la voce dei popoli. Preferisco che i Parlamenti nazionali vengano coinvolti quando si decide se su una materia delicata (magari la difesa o la politica estera) si deve passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza. Credo sia utile accettare questo rischio, che è in fondo il rischio della democrazia. Cinque Parlamenti dei Paesi europei potrebbero votare contro e

la clausola passerella non scatterebbe; l'alternativa è che 25 persone autorevoli, i Primi Ministri, decidano cosa fare e i popoli d'Europa prendano atto delle decisioni assunte. Ho preferito la prima strada e lo dico francamente. Capisco che, nel momento in cui si cerca una strada di trasparenza nei confronti dei cittadini, si crea di fatto un blocco ma, ripeto, questo è il rischio della democrazia. Non so se questa linea passerà. Come qualcuno di voi ha oggi rilevato, con molta probabilità alcune delegazioni osserveranno che vi sarà un rallentamento eccessivo e verranno sollevati numerosi problemi, verrà detto che loro rappresentano i Governi e non si capisce cosa c'entrano i Parlamenti. Probabilmente queste obiezioni saranno avanzate ma, se sarà possibile, anche in questo caso cercherò di difendere la mia posizione.

Non voglio entrare nel merito dell'ultima decisione ECOFIN. Mi limito a rilevare che confido sul fatto che, al di là delle dichiarazioni, essa non potrà avere un effetto sul negoziato costituzionale, per due motivi. Innanzi tutto uno dei Paesi che ha votato contro – la Spagna – è forte sostenitore del sistema di voto sancito con il Trattato di Nizza, sistema che mi sembra non piaccia alla maggioranza di voi. Questa volta però si è votato con tale sistema: quattro Stati hanno espresso voto contrario, undici favorevole. Se undici Stati avessero votato contro e quattro a favore il risultato sarebbe stato diverso. Non entro nel merito della decisione, rilevo soltanto che le regole procedurali sono quelle che erano e sono in vigore a seguito del Trattato di Nizza. Di fatto, solo quattro Stati (Spagna, Finlandia, Austria e Olanda) hanno votato contro, tutti gli altri sono stati d'accordo. In secondo luogo, credo che si aprirà un dibattito su alcune proposte che non sono dell'ECOFIN ma di molte delegazioni nazionali. Una è quella, che avete ricordato, relativa ai poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio; l'altra concerne i poteri della Commissione (raccomandazione o proposta). Come avete visto, la Presidenza non ha introdotto le modifiche richieste attenendosi al testo base licenziato dalla Convenzione. La Presidenza, che ha un'immagine fisica nei membri del Governo italiano, ha ritenuto opportuno sostenere il testo della Convenzione.

Circa l'OSCE, presidente Andreotti, non so se riusciremo ad inserire quanto da lei suggerito in un trattato o in una dichiarazione. Parteciperò lunedì ad una riunione dell'OSCE a Maastricht, nel corso della quale si affronterà anche questo argomento oltre ad altre tematiche delicate, come la crisi della Moldova. Certamente si analizzerà il ruolo dell'OSCE in relazione al negoziato costituzionale. Tale incontro si terrà all'indomani del Conclave di Napoli al quale, come sapete, seguirà la Conferenza intergovernativa a livello dei Ministri l'8 dicembre prossimo. Raccoglierò tutti gli elementi che emergeranno nel Conclave di Napoli per presentarli eventualmente nell'incontro di Maastricht. Mi auguro inoltre di riuscire ad organizzare un'ulteriore riunione per fare il punto della situazione prima del Consiglio europeo previsto per dicembre.

Circa la procura europea, non temo le garbate riflessioni di alcuni colleghi, che hanno rilevato che su questo punto l'opposizione potrebbe fare strumentalizzazioni, avendo per fortuna inserito tutti i documenti su Internet. Da tali atti risulta che moltissime delegazioni governative volevano sopprimere totalmente la cosiddetta «procura europea» e che tra di esse non vi era l'Italia. La Presidenza non ha accolto le istanze della maggioranza delle delegazioni che volevano sopprimere la procura, ma ha mantenuto l'istituto e, prendendo atto delle vostre riflessioni, che personalmente condivido, riproporrà il rafforzamento della tutela penale contro il crimine organizzato transnazionale. Sono favorevole a questa ipotesi. Il dovere della Presidenza, tuttavia, è tener conto degli orientamenti maggioritari che erano per la soppressione, tant'è vero che molte delegazioni hanno già dichiarato che continueranno a chiederne la cancellazione. Non so se questo accadrà, ma certamente se qualcuno dovesse pensare di trarne argomento di polemica interna all'indirizzo del Governo, non potrà farlo perché, fortunatamente, tutti gli atti saranno riportati su Internet. Lo dico con leggerezza e ringraziando, ancora una volta, per il tono della discussione odierna.

Un'ultima considerazione sui tempi, che sono quelli che ho più volte ricordato: Conclave di Napoli, riunione dei Ministri degli affari esteri l'8 dicembre, negoziato a Bruxelles nel Consiglio europeo con l'idea di giungere a un accordo complessivo, forse non sui dettagli, ma sul testo della Convenzione, che – come ricorderete – considerammo una buona base di partenza nel Consiglio europeo di giugno. In quell'occasione demmo infatti al presidente Giscard d'Estaing le tre settimane successive per ritoccare i dettagli e presentare il nuovo testo. Non abbiamo la pretesa di limare le virgole, ma di raggiungere un accordo complessivo che consenta di sottoscrivere il Trattato nel maggio 2004. In caso contrario, tutti voteranno e decideranno in modo chiaro e trasparente.

Qualcuno ha osservato che siamo sulla stessa barca: ebbene, siamo assolutamente sulla stessa barca. Noi difendiamo questo testo, ma se non si raggiungerà l'unanimità sarà perché alcuni Stati avranno deciso che esso non li convince; allora ne spiegheranno i motivi e si aprirà probabilmente una fase di grave crisi nel percorso dell'integrazione europea. Per questo motivo non solo difendiamo il testo nato dalla Convenzione, ma ci adopereremo affinché non si apra tale crisi.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Frattini e tutti coloro che hanno partecipato alla seduta odierna.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

