

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

---

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

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 MAGGIO 1997

---

**Presidenza del presidente BEDIN**

**INDICE****Audizione del Rappresentante del Ministro degli affari esteri  
alla Conferenza Intergovernativa dell'Unione europea**

|  |                        |               |                        |
|--|------------------------|---------------|------------------------|
| PRESIDENTE .....                               | Pag. 3 e <i>passim</i> | FAGIOLO ..... | Pag. 3 e <i>passim</i> |
| BETTAMIO ( <i>Forza Italia</i> ) .....         | 11                     |               |                        |
| CORRAO ( <i>Sin. Dem.-Ulivo</i> ) .....        | 12, 17                 |               |                        |
| MAGNALBÒ ( <i>AN</i> ) .....                   | 9                      |               |                        |
| MANZI ( <i>Rif.Com.-Progr.</i> ) .....         | 11                     |               |                        |
| NAVA ( <i>CCD</i> ) .....                      | 11                     |               |                        |
| TAPPARO ( <i>Sin.Dem.-Ulivo</i> ) .....        | 10                     |               |                        |
| VERTONE GRIMALDI ( <i>Forza Italia</i> ) ..... | 10, 14, 15             |               |                        |

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro plenipotenziario Silvio Fagiolo, rappresentante del Ministro degli affari esteri alla Conferenza intergovernativa dell'Unione europea.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,40.*

**Audizione del rappresentante del Ministro degli affari esteri alla Conferenza intergovernativa dell'Unione europea**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'attuazione del trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea. È oggi in programma l'audizione del rappresentante del Ministro degli affari esteri alla Conferenza intergovernativa dell'Unione europea, ministro plenipotenziario Silvio Fagiolo.

Informo la Giunta che, in conformità con l'autorizzazione del Presidente del Senato, ho scritto al Ministro degli affari esteri per chiedere un suo intervento ai lavori della Giunta nell'ambito dell'indagine conoscitiva in titolo, nonché per autorizzare l'audizione del ministro Silvio Fagiolo, che ringrazio per aver accolto l'invito a partecipare ai nostri lavori e al quale cedo subito la parola per un intervento introduttivo.

FAGIOLO. Ringrazio il Presidente e i componenti della Giunta per avermi invitato a partecipare all'indagine conoscitiva. Intendo in questo mio intervento esprimere un giudizio su questa fase del processo di riforma dei Trattati, che sta entrando in dirittura d'arrivo: ieri è arrivato a Roma il Primo Ministro olandese, che ha illustrato le intenzioni della Presidenza di Amsterdam, in base alle quali il negoziato – nell'intenzione della Presidenza e anche dei paesi membri – dovrebbe presumibilmente chiudersi a metà giugno con il testo del nuovo Trattato. È una scadenza che tuttavia il ministro Dini e ieri il Presidente del Consiglio hanno ribadito che dal nostro paese non viene considerata acquisita, se non in ragione di un contenuto soddisfacente del processo di riforma su alcuni punti che riteniamo fondamentali e che anche ieri abbiamo indicato alla Presidenza.

Il lavoro svolto finora è stato molto intenso e direi anche efficace, ma restano aperti quesiti fondamentali sui quali si giocherà la portata di questa riforma.

La riforma – lo si è visto ancora durante il negoziato – è fondamentale nella prospettiva dell'allargamento: siamo a uno dei tanti bivi della storia dell'integrazione europea, poiché si annunciano da cinque a dieci nuove adesioni nei prossimi cinque-dieci anni. Tutto questo, senza una riforma dell'Unione, finirebbe per indebolirne le strutture e comprometterne la stessa natura; occorrono riforme che abbiano un minimo di

ambizione, tali da consentire la tenuta di un'Europa più larga e più eterogenea, vista la diversità di storia e di cultura dei nuovi paesi che intendono farne parte. Questo ci sembra un punto irrinunciabile, che abbiamo fatto valere durante i lavori e che abbiamo ribadito nella fase finale del negoziato.

Vi sono alcuni punti che potremmo considerare acquisiti e che sono sicuramente molto significativi; il più importante riguarda il sociale e l'occupazione. La novità maggiore è costituita dal cambio di governo a Londra e dal consenso dei laburisti all'inserimento del precedente protocollo sociale nel Trattato, che in parte era stato largamente inattuato proprio perché la Commissione esitava a fare proposte che avessero una base di quattordici paesi; quindi, le recenti elezioni in Gran Bretagna rimetteranno in moto la dimensione dell'Europa sociale. Mi sembra anche acquisita l'idea di un capitolo speciale sull'occupazione, che seguirà a quello sulla moneta e che in qualche modo riequilibrerà la dimensione monetaria con la prospettiva di un piano finalizzato all'occupazione e al contrasto dell'emarginazione.

Sono questi i punti che considererei finora acquisiti, mentre restano aperti altri aspetti, anche se con un grado di convergenza molto forte; anzitutto il livello istituzionale, la composizione della Commissione, la riponderazione del voto e l'estensione del voto a maggioranza. Proprio nella prospettiva di un'Europa più larga non potrebbe più funzionare un Consiglio che continuasse a decidere così largamente sulla base della unanimità, anche per materie per le quali è difficile trovare una spiegazione all'adozione di tale criterio, come la cultura, la ricerca o la materia sociale. Questa è forse la questione più importante di tutte, perché altrimenti in prospettiva si rischia la paralisi dell'Unione; quindi si sta cercando di ridurre la sfera dell'unanimità ai problemi che chiameremmo costituzionali dell'Unione: l'accesso di nuovi membri, la modifica del Trattato, le risorse. Direi che su questo punto siamo più lontani dal consenso, perché quando si prova a suggerire una lista di articoli per i quali eliminare la regola dell'unanimità, ogni paese pone il veto ad uno o più di essi e tutto resta come prima. Mi sembra il punto più difficile dell'intero processo, mentre sulla composizione della Commissione forse ci si incammina verso una soluzione che prevede tra quindici e venti componenti; però non è una questione facile perché si tratta – almeno in prospettiva – di immaginare una Commissione con un numero di membri inferiore a quello degli Stati e quindi accettare l'idea che un paese non abbia un proprio commissario. Anche questo è un problema del tutto aperto.

Infine, sempre a livello istituzionale, vi è la questione della riponderazione del voto. I voti in Consiglio, come loro fanno, vanno dai dieci dei quattro maggiori paesi ai due del Lussemburgo; è stata posta una esigenza di riequilibrio, che tra l'altro è precondizione per estendere il voto a maggioranza, perché a volte c'è una discrepanza tra il risultato del voto e la popolazione rappresentata dallo stesso. Si vorrebbe riequilibrare la situazione ritoccando il peso del voto dei paesi più grandi; ad esempio, avevamo fatto la proposta di assegnare dodici voti anziché dieci ai quattro paesi più grandi.

Le istituzioni sono il terreno sul quale siamo ancora lontani da un accordo; direi che come primo pilastro questo è l'aspetto più importante.

Il terreno sul quale, invece, vedo dei progressi sensibili è quello del ruolo del Parlamento europeo; anche se poi il Parlamento rifiuterà questo accordo perché resta sempre al di sotto delle attese, sicuramente si avrà l'abolizione della cosiddetta procedura di cooperazione e nelle materie legislative si procederà attraverso la codecisione, quindi attraverso una procedura paritaria tra Consiglio e Parlamento; vi saranno inoltre maggiori attribuzioni del Parlamento in materia di bilancio, in particolare sul bilancio relativo alla politica estera e al cosiddetto terzo pilastro, cioè la giustizia e gli affari interni. È prevista la nomina della Commissione da parte del Parlamento europeo con elezione diretta. In conclusione, poiché anche una parte delle materie oggi del terzo pilastro (immigrazione, asilo, visti) sarà trasferita nella sfera comunitaria e gestita con la procedura di codecisione, si avrà una rilevante crescita dei poteri del Parlamento.

Sono prevedibili sviluppi positivi per gli aspetti del primo pilastro riguardanti l'ambiente e la protezione dei consumatori, la cittadinanza e soprattutto la tutela dei diritti fondamentali. In particolare, vi è un consenso che considero acquisito su una clausola di sospensione dello *status* del paese membro che violi in modo grave i diritti fondamentali: è una sorta di messa all'angolo attraverso una procedura che prevede la decisione del Consiglio europeo, che può essere appellata alla Corte di giustizia. È questa la formula che sta emergendo e che dovrebbe assicurare maggiori garanzie, soprattutto pensando ad un'Europa più larga e all'adesione di paesi con meno radicate tradizioni democratiche al cui interno vivono minoranze.

In tale ambito, lo sforzo sarà quello di rafforzare alcuni diritti collettivi e sociali quali, ad esempio, la cittadinanza europea o quelli affrontati nella parte iniziale del Trattato, dall'articolo B all'articolo J.

L'altra rilevante innovazione riguarda la politica estera e di sicurezza comune (PESC); naturalmente, non è necessario ribadire quanto deludenti siano state le prove dell'Unione europea in tale ambito: la vicenda albanese è soltanto l'ultimo di questi esempi.

È questo un terreno sul quale è più difficile compiere passi in avanti principalmente a causa delle differenti storie dei paesi appartenenti all'Unione europea: vi sono Stati che partecipano ad accordi di sicurezza collettiva, altri che sono membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, altri ancora che sono neutrali. Pertanto, rispetto ad esempio alle decisioni da assumere sulla gestione del mercato, in cui vigono le stesse regole ovunque, è meno facile trovare un punto di incontro nella politica estera che differisce da paese a paese, in relazione alla storia ed alla tradizione di ognuno. Tuttavia, a mio parere, i progressi in tale ambito saranno rilevanti poiché si tenderà in ogni modo ad attenuare il rischio di ulteriori fallimenti.

Innanzitutto vorrei porre all'attenzione della Commissione che in seno alla Conferenza intergovernativa è emerso il consenso sulla creazione di un Segretario generale per la PESC (sul modello di quello della

NATO o delle Nazioni Unite) che rappresenti verso l'esterno l'Unione europea. Il problema da risolvere è se questa funzione debba essere svolta da una persona *ad hoc* oppure dall'attuale Segretario generale del Consiglio, elevato di rango (si mostra consenso anche da parte britannica per una soluzione di questo tipo), e se questo debba essere nominato dal Consiglio europeo o dallo stesso Consiglio dei ministri.

In secondo luogo, vi è un consenso generale sulla costituzione di una cellula di programmazione e di analisi con sede a Bruxelles (una specie di mini Ministero degli affari esteri dell'Unione), cui spetterebbe il compito di svolgere una valutazione comune sugli avvenimenti internazionali e di aiutare a prevenire le crisi.

Mentre per quanto riguarda questi due aspetti vi è un consenso generale, vi è al contrario forte dissenso su altre questioni di politica estera.

A tale proposito, da alcuni paesi è stata avanzata una proposta – sostenuta anche dall'Italia – volta a far sì che il Consiglio possa prendere decisioni a maggioranza nell'ambito delle linee generali sulla PESC fissate dal Consiglio europeo all'unanimità. A questa iniziativa si è opposta la Gran Bretagna e, secondo le prime indicazioni del nuovo Governo, presumo che tale rimarrà la posizione da parte laburista. Non è stato mai discusso questo tema dopo le recenti elezioni e, pertanto, non sappiamo quale sarà il margine di flessibilità degli inglesi su un aspetto certamente dirimente e dalla cui soluzione dipenderà in certa misura il successo della Conferenza intergovernativa dell'Unione europea. Del resto, in occasione della vicenda albanese si è avuto modo di verificare che anche solamente due paesi sono in grado di bloccare l'intervento dell'Unione, mentre l'ipotesi ora ricordata potrebbe evitare in avvenire paralisi del genere.

Un'altra importante innovazione, ma ancora soggetta a discussione, sarà la graduale confluenza dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) nell'Unione europea, riconoscendo a quest'ultima una competenza diretta, immediata, per lo svolgimento delle operazioni di pace, le cosiddette missioni di tipo «Petersberg»: si tratta di interventi di tipo umanitario, di interventi atti a garantire una pace già stipulata o a gestire delle crisi. Questa competenza, già prevista nel Trattato e al momento affidata all'UEO, andrà gradualmente a confluire nelle competenze dell'Unione europea per evitare un sistema di «scatole cinesi», tale per cui una decisione assunta dal Consiglio dell'Unione europea deve successivamente essere sottoposta per il consenso al Consiglio dell'UEO e quindi alla NATO. D'altro canto, vi è una certa riluttanza – che qualche volta trova una sua giustificazione – nel non ritenere che l'Unione abbia l'autorità per decidere azioni di pace e che sia pertanto sempre necessario l'avallo delle Nazioni Unite: da un lato, ciò potrebbe in un certo senso apparire singolare perché del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non sempre fanno parte paesi democratici; dall'altro, l'avallo delle Nazioni Unite risulta assolutamente indispensabile soprattutto in riferimento ai paesi nordici.

Malgrado tutto, si tenderà verso lo snellimento delle procedure facilitando l'assunzione di decisioni con l'introduzione di una «astensione

costruttiva» che non impedisca agli Stati disponibili di assumere un'iniziativa. Riporto un esempio per far meglio comprendere le conseguenze derivanti dall'introduzione di queste procedure: nel caso dell'Albania solo alcuni dei paesi membri, quelli più direttamente interessati, potrebbero offrirsi di agire a nome dell'Unione.

Un altro aspetto importante della PESC riguarda la procedura di finanziamento che, venendo inserita nel bilancio dell'Unione, consentirà un coinvolgimento del Parlamento europeo.

Nel terzo pilastro è compresa la giustizia, in merito alla quale sono stati conseguiti progressi sensibili perché una serie di competenze, quali l'attraversamento delle frontiere esterne, l'immigrazione e l'asilo, sarà trasferita alla sfera comunitaria: tali materie diventeranno, cioè, di responsabilità comune e, con una serie di corollari aggiuntivi con cui si introdurrà certamente la procedura di voto a maggioranza, si consentirà di estendere anche a tale ambito le competenze del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. Per l'attuazione di queste riforme saranno probabilmente previsti da tre a cinque anni di tempo dall'entrata in vigore del Trattato, considerate le forti resistenze di certi paesi. La Gran Bretagna e l'Irlanda, in particolare, non sono d'accordo su queste linee d'indirizzo; si consideri, d'altronde, che si tratta di paesi a carattere insulare che non intendono rinunciare in alcun modo al controllo nazionale. Però credo che alla fine si troverà un accordo, magari consentendo delle eccezioni territoriali per Gran Bretagna e Irlanda, che fra l'altro sono legate da specifici accordi bilaterali in materia di controlli alle frontiere (vi è infatti un grande flusso di persone che soprattutto dall'Irlanda si recano in Inghilterra).

Pertanto, ripeto, al di là dell'eventualità di concedere limitatamente a due paesi un'eccezione territoriale, per il resto si procede in direzione di uno spazio che per molti aspetti definirei federale. Infatti, nella nuova struttura ci sarà una gestione unitaria, ad esempio per quanto riguarda il rilascio di visti e la concessione di asilo, per i quali verranno previsti un modello unico e un'unica procedura; inoltre il visto o l'asilo concessi in un paese avranno validità anche negli altri. In secondo luogo, verrà promossa una forte cooperazione nel campo della giustizia e l'EUROPOL verrà ritagliato un po' sul modello del FBI americano, sia rispetto ai rapporti diretti con le autorità nazionali che in termini di operatività.

Gli aspetti testè evidenziati testimoniano il forte interesse che si è accresciuto in termini esponenziali nel corso del negoziato riguardo alla creazione di uno spazio di sicurezza. In tal senso non va dimenticato che la fine dei regimi dell'Est ha esposto paesi come la Germania a rischi di immigrazione di massa, che una volta abolite le frontiere interne avranno ripercussioni su tutti i paesi, ma mi riferisco anche a fenomeni quali quello albanese. Si renderà quindi necessario rafforzare parallelamente sia i sistemi di sicurezza sia la lotta contro quei fenomeni di criminalità tipicamente transnazionali, quali il terrorismo, la droga e la criminalità organizzata in genere.

Questi sono in sostanza i progressi di maggior rilievo nell'ambito della cooperazione giudiziaria e negli affari interni. Sempre riguardo a questa materia, una ulteriore tappa sarà rappresentata dal trasferimento

nella sfera dell'Unione europea, attraverso specifici protocolli, del contenuto degli accordi di Schengen che attualmente legano i paesi secondo un modello esterno alla Comunità e non vengono gestiti dalle istituzioni comunitarie.

Prima di concludere il mio intervento, desidererei evidenziare altri due aspetti che riguardano allo stato i negoziati comunitari. Mi riferisco al concetto di flessibilità, ossia all'ipotesi di introdurre nel Trattato delle regole attraverso le quali si prevede la possibilità di procedere a velocità diverse, ma sempre nel quadro di precise garanzie. Questo costituisce un punto controverso soprattutto perché anche a questo riguardo la Gran Bretagna non ha mostrato per ora molta disponibilità, ma bisognerà verificare successivamente che cosa accadrà nel corso del negoziato. In ogni caso, credo che sarebbe opportuno concedere ai paesi interessati la possibilità di stringere rapporti quasi federali, proprio sulla base del modello adottato per la realizzazione dell'unione monetaria; in tal senso naturalmente dovranno essere predisposti determinati strumenti e regole onde garantire anche quei paesi che non aderiranno immediatamente a questa iniziativa. Mi riferisco, ad esempio, al potenziamento del ruolo di proposizione e di controllo della Commissione; le decisioni del Consiglio dovranno essere prese a maggioranza, secondo alcuni addirittura all'unanimità, ma forse sarebbe eccessivo perché in tal modo si riconoscerebbe una specie di potere di veto; le istituzioni inoltre funzionerebbero secondo le regole attuali salvo che per quanto riguarda il voto in Consiglio (ossia i paesi che non partecipano non possono votare, così come avviene per la moneta unica).

Ritengo pertanto che lo strumento della flessibilità potrebbe rappresentare nella logica dei trattati l'innovazione più importante perché attorno ad esso sarà forse possibile immaginare un'Europa federale per un numero ristretto di paesi, ma sempre in una prospettiva di ricongiungimento e di non esclusione di quelli che non aderiranno immediatamente.

Concludendo, debbo aggiungere che nella Conferenza intergovernativa è stato manifestato un forte interesse per la valorizzazione e il riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali nella legittimazione delle decisioni dell'Unione e a questo proposito era stata avanzata dalla Francia una proposta favorevole alla creazione di una seconda Camera europea, ipotesi subito superata in quanto avrebbe complicato un meccanismo di per sé già molto complesso creando ulteriori ritardi nell'attività legislativa. In questa fase ci si sta orientando in direzione di un maggiore coinvolgimento della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC) attraverso un protocollo o una dichiarazione; in ogni caso si intende favorire una consultazione più regolare della COSAC per quanto riguarda alcune problematiche da me prima citate, quali la cooperazione giudiziaria, gli affari interni e quei temi rispetto ai quali è più forte l'interesse dei Parlamenti nazionali. Si tratta a mio avviso di grandi progressi. In tal senso risulta molto importante l'informazione preventiva dei Parlamenti nazionali rispetto alla legislazione comunitaria ed è quindi prevista la fissazione di un tempo minimo tra la presentazione dei progetti di atti comunitari e la relativa discussione in



Consiglio, al fine di garantire la possibilità ai vari Parlamenti nazionali di valutare le incidenze di quelle proposte e quindi far conoscere il parere al proprio Esecutivo.

Questo è un po' il quadro delle riforme che si intendono attuare. Rispetto ai tempi c'è una fortissima pressione a portare a termine al più presto i lavori della Conferenza intergovernativa nel prossimo vertice di Amsterdam, innanzi tutto perché bisogna affrontare l'ampliamento dell'Unione che, secondo quanto era stato stabilito all'inizio del negoziato, si sarebbe dovuto raggiungere sei mesi dopo la conclusione della Conferenza; a ciò si aggiungono l'appuntamento della realizzazione dell'Unione economica e monetaria e le elezioni del prossimo anno in Germania, la quale ovviamente intenderebbe evitare interferenze tra le procedure di ratifica e la propria campagna elettorale.

Il nostro paese condivide l'obiettivo di concludere in breve i lavori della Conferenza perché ciò rappresenterebbe una forte spinta per i negoziati in corso; tuttavia è necessario non subordinare i contenuti alle esigenze di tempo, proprio per affrontare adeguatamente le sfide successive che l'Unione dovrà sostenere. Del resto è necessario tener presente che il nuovo assetto politico della Gran Bretagna ha mutato la situazione e, nonostante i britannici vengano accolti a braccia aperte come si fa con un figliol prodigo, si corre il rischio che paradossalmente questo clima di ritrovata colleganza renda le cose più difficili, soprattutto rispetto al precedente Governo inglese che si trovava invece su una posizione di negazione assoluta della Conferenza. L'attuale compagine governativa inglese ha infatti mostrato unanimità di vedute per quel che concerne alcuni aspetti specifici (mi riferisco alla problematica sociale e all'occupazione) e un atteggiamento flessibile per quanto riguarda il resto, anche se naturalmente questo nuovo corso andrà verificato alla prova dei fatti.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Fagiolo per aver mantenuto la sua esposizione nei limiti degli scopi della nostra indagine conoscitiva che si occupa prevalentemente degli aspetti istituzionali. Invito pertanto anche i colleghi a porre domande strettamente inerenti i temi affrontati dal Ministro, soprattutto tenuto conto della esiguità del tempo a nostra disposizione, rimandando il dibattito ed il confronto ad una seduta successiva.

Prima di dare la parola ai colleghi formulerò io alcune domande al ministro Fagiolo. Sul rapporto tra la qualità e i tempi del Trattato lei ci ha illustrato la posizione del nostro Governo; quali tra gli altri paesi si muovono nella stessa ottica?

Nell'ultima versione del Trattato il protocollo di Dublino sul ruolo dei Parlamenti nazionali è scomparso, anche se lei lo ha citato a conclusione del suo intervento; si va avanti speditamente su tale questione?

La terza domanda riguarda il principio di sussidiarietà: in che modo viene considerato nell'elaborazione del Trattato?

MAGNALBÒ. Vorrei porre una domanda che riguarda soprattutto i Parlamenti nazionali, in quanto da parecchio tempo vado proponendo

che ad un ramo del Parlamento venga assegnato il ruolo di camera di compensazione tra le questioni interne e l'Unione europea; il Senato, ad esempio, invece di occuparsi delle regioni, dovrebbe avere una funzione più alta e più aderente al futuro. Credo perciò che di questa prospettiva bisognerebbe anche informare i componenti della Bicamerale, non per istituire una terza Camera ma perché la seconda sia rivolta a questo obiettivo.

Infine vorrei sapere da lei, che ha continui rapporti con l'Europa, come veniamo considerati noi italiani: quelli che in canottiera e zoccoli fumano sigarette di contrabbando nei vicoli? Quelli che in abito elegante stanno sulle terrazze? Oppure quelli che con l'abito grigio e la cravatta a pallini stanno in ufficio, in fabbrica o nelle assemblee?

TAPPARO. L'allargamento dell'Unione europea mi sembra una scelta e un obiettivo strategico condivisibile, anche se rilevo una certa qual frettosità. Vorrei capire con quale grado temporale vengono applicati ai nuovi paesi che entrano nell'Unione europea gli *standard* in materia economica e sociale dei paesi membri. Infatti se non vengono fissate alcune regole di tutela comune, può scattare un meccanismo di *dumping* sociale o ambientale da parte dei paesi che vengono incorporati nell'Unione e che solo in tempi successivi ed indeterminati verranno «gravati» di quelle regole che noi già ora rispettiamo. Penso alla tutela della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro, una questione che ha un rapporto anche con l'ambiente. Se non si chiarisce quali responsabilità assumono in tempi certi i paesi che entreranno nell'Unione vi è il rischio che soprattutto i componenti l'UE come l'Italia, che hanno un'economia più vulnerabile sul piano tecnologico e dei tipi di produzione, siano pesantemente toccati dal processo di allargamento. Per questo dicevo che considero frettoloso seppure strategicamente importante il processo di allargamento dell'Unione europea.

Lei, benevolmente, ha parlato del ruolo del Parlamento europeo come di un corollario, visto che evidentemente ci si vergogna un po' a riconoscere che i singoli paesi dell'Unione perdono progressivamente quote della propria sovranità democratica e la consegnano ad una entità che non ha una determinazione democratica precisa. Si parla ora del recupero del ruolo del Parlamento europeo e si propone un rapporto più stringente con la COSAC; però è necessario chiarire con una certa rapidità e nettezza che i Parlamenti nazionali (o anche singole Camere dei Parlamenti nazionali) devono poter esprimere il loro parere almeno sui passaggi strategici del processo che sta portando avanti l'integrazione europea e non solo ricevere le comunicazioni delle decisioni assunte.

VERTONE GRIMALDI. Inizio dall'ultima questione sollevata dal senatore Tapparo. Il residuo di legittimazione democratica che esiste nella costruzione europea paradossalmente non risiede nel Parlamento ma nel Consiglio dei ministri dell'Unione: è sul meccanismo di legittimazione di ciascun Governo nel proprio Stato che bisogna puntare per rafforzare le garanzie democratiche. Non credo assolutamente che il Parlamento europeo possa sostituirsi a questo organo in cui si confrontano

gli interessi costituiti – e per molto tempo ancora vivi – degli Stati nazionali. Su tale questione, comunque, lei potrà darci informazioni più precise.

Vorrei fare due domande. Quali modificazioni si stanno introducendo negli equilibri generali a seguito della vittoria dei laburisti in Gran Bretagna e quindi di una partecipazione attiva di quel paese alla costruzione dell'Unione europea? Le prime avvisaglie non sono molto favorevoli per noi: il ministro Cook ha parlato ieri di tre grandi potenze, noi subito abbiamo replicato che sono quattro e ci è stato risposto che invece sono cinque, in quanto non si vede perché la Spagna non possa essere considerata una grande potenza.

La seconda domanda riguarda quell'autentica mostruosità che è il mercato agricolo comune; pensiamo di riformarlo oppure lo lasciamo tale e quale perché toccarlo scatenerebbe delle reazioni che potrebbero portare lontano?

Infine, penso che vada fatta chiarezza tra l'allargamento e l'approfondimento, tra *Erweiterung* e *Vertiefung*; credo che la Germania faccia molto conto sul fatto che allargando la sfera dei partecipanti si restringa il nucleo di chi decide. In questa dialettica si cela una dinamica quasi inesorabile – non dico propositi espliciti – che allarga la quantità ma trasferisce la qualità delle decisioni ad un gruppo ristrettissimo, che al limite coincide con la sola Germania, la massima potenza economica del continente; attraverso questa dialettica si esprime e si realizza l'egemonia del quarto impero monetario.

MANZI. Vorrei chiedere se con il cambiamento che si è avuto in Gran Bretagna ci sia veramente la possibilità di affrontare il problema della disoccupazione con un altro taglio, tenendo conto che finora in questa direzione l'Europa non ha profuso certamente un grande impegno. Dalle parole del ministro Fagiolo mi pare di capire che ci sarebbe un atteggiamento diverso; fino a che punto è realmente diverso, oppure è solo un contentino per gli inglesi? C'è veramente la volontà di prendere atto della situazione occupazionale dell'Europa?

NAVA. Vorrei porre una sola domanda in riferimento a quella del senatore Manzi. L'inserimento del protocollo sociale nel Trattato cosa consente di realizzare rispetto ai problemi della cittadinanza e del diritto al lavoro dei cittadini europei?

BETTAMIO. Avrei voluto porre tantissime domande, ma visto il poco tempo a disposizione ne farò soltanto una.

Da un'analisi politica del suo intervento mi è sembrato di capire che nei settori dove non sono in gioco problemi politici importanti sono stati registrati dei progressi e altri sono in vista: sul sociale, l'occupazione, il voto a maggioranza, la composizione della Commissione e via dicendo. Là dove invece rischiamo di mancare il passo ed imbarcarci in discussioni molto difficili è il settore della politica estera comune, a partire dalla discussione su quale sarà il braccio armato dell'Unione europea fino al problema della rappresentanza dell'Unione all'esterno.

Tenuto pertanto conto dello scacchiere in cui ci muoviamo, mi limiterò a chiedere come nel nuovo Trattato si intende individuare e qualificare il ruolo dell'Unione europea nel mondo e quali siano, di conseguenza, le scelte di politica estera che si vorrebbero intraprendere, in relazione ad altre unioni come quella europea già esistenti nel Nord America, in America Latina ed in Asia.

CORRAO. Condividendo le perplessità espresse dal senatore Vertone Grimaldi in merito all'allargamento verso i paesi dell'Europa centrale ed orientale, mi chiedo quale sarà il ruolo svolto dai paesi mediterranei in questo nuovo contesto. Il rischio, infatti, è quello di aprire una forbice che non si potrà più chiudere.

Considerate la carenza di relazioni istituzionali con i paesi della costa meridionale del Mediterraneo, in particolare con quelli africani e, al contempo, la minaccia che rappresenta per l'Europa l'avanzare del mondo islamico, sembrerebbe infatti trattarsi di un allargamento dell'Unione che non guarda alla qualità, all'omogeneità della politica estera e alla sicurezza perché lascia fuori quei paesi della costa meridionale del Mediterraneo che acquisiranno una posizione sempre più determinante per l'Europa, soprattutto dal punto di vista della sicurezza.

In sostanza, sembrerebbe trattarsi di una «scatola vuota» perché, tranne piccoli paesi come Cipro e Malta, membri del Consiglio d'Europa, altri Stati della costa meridionale del Mediterraneo non verranno neanche interpellati sulle linee della politica dell'Unione: non potranno né votare né, quantomeno, partecipare ad alcuna elaborazione programmatica dell'Unione europea.

Inoltre, vorrei sapere se si pensa di introdurre una sorta di carta del cittadino europeo (tipo passaporto comune) che mostri nei fatti la realizzazione dell'Unione europea e se tra le altre iniziative in materia di pubblica istruzione e cultura si prevede la possibilità di interscambi tra le università e tra i centri di ricerca scientifica, nonché la costituzione di organismi europei che sostituiscano gli istituti nazionali di cultura presso i paesi terzi, procedendo in tal modo ad un loro accorpamento.

FAGIOLO. Per quanto riguarda l'orientamento degli altri Stati membri in merito ai tempi della conclusione degli accordi, devo purtroppo rilevare che solamente una minoranza di questi condivide le nostre stesse preoccupazioni: la spinta a chiudere ad ogni costo nasce, anche nei paesi più grandi, da altre priorità che rischiano di prevalere sui contenuti. La Germania ritiene che ritardare l'allargamento sia pressoché insostenibile politicamente per ragioni storiche, per una sorta di responsabilità verso i paesi dell'Est (ad esempio, la Polonia). La Francia ritiene che essere nel sistema monetario europeo e vederne avviata la terza fase sia più importante rispetto alla realizzazione degli altri punti contenuti nella riforma dei Trattati. La Gran Bretagna e gli altri paesi del Nord Europa hanno invece sempre privilegiato l'allargamento dell'Unione rispetto all'approfondimento.

Le pressioni a concludere gli accordi sono, pertanto, fortissime. Poiché però le decisioni sono prese all'unanimità, è sufficiente per un

paese indicare la non disponibilità a chiudere ad ogni costo per rappresentare una minaccia, se non altro per raggiungere determinati risultati.

Quale ruolo assumeranno i Parlamenti nazionali in seguito? A tale scopo verrà dedicato uno specifico protocollo suddiviso in due parti: nella prima parte verrà previsto il termine per l'esame dei progetti di atti comunitari da parte del Consiglio e la loro comunicazione ai Parlamenti nazionali con l'indicazione delle modalità di informazione ai singoli Parlamenti; nella seconda parte saranno previste le modalità di consultazione del Parlamento europeo e il riconoscimento di attribuzioni consultive alla COSAC, che esprimerà pareri (non vincolanti) su punti qualificanti di legislazione generale, soprattutto per quanto riguarda il terzo pilastro e la sussidiarietà. Quest'ultima non è stata argomento della mia premessa perché, di fatto, l'Italia non ha mai fortemente insistito su questo aspetto che a volte è stato usato come pretesto per sottrarre competenze all'Unione, per sottrarsi alla solidarietà e a certe responsabilità.

Vi è comunque una forte spinta a codificare meglio l'applicazione della sussidiarietà, specialmente da parte tedesca; si predisporrà pertanto un apposito protocollo con valore giuridico che conterrà le conclusioni cui si è giunti ad Edimburgo. Esso sarà redatto in forma sintetica perché si teme che una codificazione eccessivamente dettagliata dei criteri di applicazione della sussidiarietà rischi di innescare meccanismi di paralisi comportando ricorsi alla Corte di giustizia nei casi, ad esempio, di provvedimenti che non sembrano ricadere nella competenza dell'Unione. La sussidiarietà verrà comunque rafforzata e non sarà toccato il contenuto dell'articolo 3B, ma la sua interpretazione.

I problemi concernenti la futura struttura parlamentare italiana, l'Unione e l'ipotesi di una Camera che si interessi prevalentemente di problematiche europee non rientrano nelle competenze della Conferenza intergovernativa. Posso solamente ricordare a tale riguardo che il ministro Dini ha a suo tempo sottolineato l'esigenza di dare un posto conveniente all'Europa nella revisione della Costituzione, prevedendo a tale scopo un titolo apposito, ed ha inviato una lettera in tal senso al Presidente della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, onorevole D'Alema, promuovendo un apposito convegno. Credo, pertanto, che la Commissione bicamerale si stia occupando anche di questi aspetti (cittadinanza europea, prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale, obiettivi dell'Europa). Non so se e in quale misura anche gli aspetti concernenti l'indipendenza della Banca centrale o le norme sulla finanza virtuosa e in genere alcune regole comunitarie possano essere trasferite nell'ambito della sfera istituzionale interna, né del resto quanto in questo campo sia possibile immaginare, in una eventuale ripartizione di compiti, una specifica funzione di una delle due Camere.

Ritengo che a seguito del processo di ampliamento si potranno correre rischi di *dumping* ambientale e sociale, perché i paesi che entreranno a far parte dell'Unione europea si troveranno in nettissimo distacco in termini di prodotto interno lordo rispetto ai paesi già membri; basti pensare che tutti insieme i dieci paesi candidati non superano il prodotto interno lordo dell'Olanda. Ciò ovviamente comporterà tentazioni di *dumping* ambientale, anche perché bisogna considerare che la normativa

ambientale in quei paesi è stata molto meno rigida; la Repubblica Ceca, ad esempio, sembra essere passata attraverso una guerra chimica e Praga è una delle città più inquinate del mondo.

VERTONE GRIMALDI. In Germania Orientale la situazione è addirittura peggiore.

FAGIOLO. La soluzione in questo caso è chiedere a questi paesi, nel momento in cui entreranno nell'Unione, di accettarne sia le regole ambientali – molto più rigorose – che quelle sociali. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il limite posto dalla mancata condivisione dei britannici del protocollo relativo ha comportato l'attuazione di una modesta legislazione sociale tanto che sono state approvate soltanto due direttive; infatti, la Commissione era riluttante a legiferare visto che non vi era lo stesso grado di tutela sociale in tutti i paesi. Ritengo quindi molto importante considerare le ricadute positive che si avranno in questo campo con l'inserimento nel Trattato delle nuove norme generali in materia sociale e ambientale, con la legislazione secondaria che la Commissione porrà in atto ed altresì con l'obbligo per i paesi che entreranno nell'Unione di rispettare *l'acquis communautaire*, anche se, ovviamente e come sempre, vi saranno dei periodi transitori.

Debbo aggiungere che, a mio avviso, la legittimazione dell'Unione è una legittimazione bicefala: da un lato quella diretta attraverso l'elezione del Parlamento europeo, dall'altro quella indiretta del Consiglio dei ministri i cui membri rispondono ai relativi Parlamenti nazionali. Ebbene, la vera difficoltà sta proprio nel raggiungere un equilibrio tra queste due legittimazioni, ossia tra l'aumento dei poteri del Parlamento europeo da un lato e la revisione dei criteri di ponderazione del voto dall'altro. Infatti, dare la possibilità di un numero maggiore di voti ai paesi più grandi e far sì che dietro ogni decisione vi sia la maggioranza dei paesi significa aumentare la legittimazione democratica dell'Unione; quindi ci muoviamo in direzione di questo obiettivo modificando anche il modo di funzionare del Consiglio.

Per quanto riguarda i temi agricoli, nonostante non siano oggetto della Conferenza intergovernativa, essi sono strettamente legati ai negoziati sull'ampliamento dell'Unione dal momento che molti dei paesi candidati possiedono una forte struttura agricola.

Inoltre la dialettica allargamento-approfondimento potrebbe condurre ad una egemonia tedesca, visto il peso della Germania che oggi è certamente un paese molto forte sia per la sua riunificazione che per numerosi altri motivi. Non va tuttavia dimenticato che le regole europee sono «antiegemonia» e quindi più ci si integra, più ci si muove all'interno di regole specifiche, più il fenomeno tedesco viene in qualche modo tenuto sotto controllo. Ovviamente la Germania ha un peso maggiore anche in termini di ascendente su certi paesi, però formalmente, in termini di voto – del resto noi possiamo fissare solo delle regole – ha a disposizione dieci voti come l'Italia. In tal senso il nostro Ministero degli esteri ha polemizzato con il Primo Ministro inglese, sottolineando che non esistono paesi guida e paesi guidati in quanto l'Europa nasce pro-

prio in antitesi rispetto ad una concezione che prevede concerti di potenze o zone di influenza di paesi guida.

VERTONE GRIMALDI. Ministro Fagiolo, se mi permette, questa è una finzione!

FAGIOLO. Senatore Vertone, noi stiamo parlando di istituzioni e del loro modo di funzionare; del resto, anche all'interno di uno stesso paese ci sono i più ricchi e i più poveri, i potenti e i meno potenti ed il sistema delle istituzioni serve ad assicurare che questa divaricazione...

VERTONE GRIMALDI. O a coprire questa divaricazione!

FAGIOLO. No, senatore Vertone, serve a rendere gestibile la situazione. Non si possono ignorare le differenze esistenti tra gli Stati e le istituzioni riflettono anche queste differenze. Tuttavia, se alcune decisioni del Consiglio su specifiche materie sono prese all'unanimità ciò sta a significare che il voto del Lussemburgo pesa come quello della Germania, in tal modo creando un bilanciamento...

VERTONE GRIMALDI. Tuttavia è necessario tener conto delle influenze politiche.

FAGIOLO. Sono d'accordo con lei, ma le istituzioni dell'Unione hanno soltanto regolato e rese gestibili alcune differenze di peso politico, di storia.

VERTONE GRIMALDI. Desideravo soltanto precisare che le condizioni e le regole a cui lei fa riferimento, ministro Fagiolo, sono state stabilite circa quarant'anni fa; nel frattempo i rapporti di forza tra i vari paesi sono mutati enormemente e quindi quelle condizioni non sono più in grado di garantirne l'equilibrio. Allora c'erano una Germania mortificata e con il capo basso e una Francia molto più forte; oggi la Germania è un gigante politico-economico - tra poco lo sarà anche dal punto di vista militare - che la Francia non è più in grado di controbilanciare. In tal senso ritengo che i rapporti di forza in Europa siano molto squilibrati.

FAGIOLO. Con questo, senatore Vertone, suggerisce di concedere più voti alla Germania?

VERTONE GRIMALDI. No, anzi vorrei toglierli.

FAGIOLO. La funzione di riequilibrio dell'Unione emerge con evidenza proprio per il fatto che la Germania, nonostante una crescita innegabile e addirittura un aumento del territorio, deve comunque attenersi a regole istituzionali che sono le stesse adottate quarant'anni fa - che man mano si sono evolute ma che comunque rimangono una estrapolazione delle vecchie - ed altresì accetta di mantenere una posizione di parità

nel funzionamento dell'Unione, che però non corrisponde al potere di fatto. Resta fermo che non possiamo negare quest'ultimo o l'influenza politica di un paese, né che si tratta di fenomeni quantificabili o gestibili dalle istituzioni solo entro certi limiti. Proprio in tal senso è necessario rafforzare maggiormente le regole dell'integrazione; ad esempio, per quanto riguarda la Banca centrale ciascun paese avrà diritto a un voto, anche se certamente nessuno poi negherà il peso maggiore della Germania nell'arrivare a determinate decisioni. Tuttavia è importante considerare che ci troviamo di fronte ad una innovazione storica soprattutto se vista in prospettiva e in tal senso sarebbe interessante approfondire il discorso, ma non vorrei allontanarmi troppo dai temi posti dalle vostre domande.

PRESIDENTE. Senatore Vertone, apriremo un dibattito su questi argomenti in una seduta successiva.

FAGIOLO. Chiudo rapidamente, anche se i quesiti posti dal senatore Vertone meriterebbero un discorso a parte.

Quello che volevo dire è che l'Unione corregge in qualche modo gli squilibri inevitabili della storia europea, ma non li cancella.

Vengo ai problemi dell'occupazione. L'accettazione da parte della Gran Bretagna consentirà di inserire nel Trattato un capitolo relativo alle strategie comuni per creare nuova occupazione; naturalmente ci vuole la volontà politica, ma oggi il Trattato non prevede nemmeno gli strumenti. Si potrà invece realizzare un meccanismo con il quale, nelle prospettive finanziarie, nella pianificazione, nel coordinamento delle politiche economiche, l'occupazione avrà un ruolo centrale; dipenderà poi dai Governi applicare gli strumenti a disposizione: questo non può deciderlo la Conferenza, che tuttavia può prepararli.

Il ruolo dell'Europa nel mondo è un punto che non ho toccato; l'Europa ha un problema di rapporti con le altre grandi aree regionali, tanto più che in queste aree è in corso un processo di aggregazione, non così profondo come quello europeo ma comunque significativo. Il punto del Trattato che tocca questi aspetti prevede l'introduzione di un meccanismo di negoziazione degli accordi in seno all'Organizzazione mondiale per il commercio e assegna alla Commissione la competenza a negoziare, su mandato dei paesi membri, soprattutto in quei settori finora esclusi - proprietà intellettuale e servizi - perché quando i Trattati furono stipulati, quarant'anni fa, erano marginali. Anche su questo si sta discutendo, perché c'è molta diffidenza verso la Commissione, un organismo che suscita riserve in molti paesi, alcuni dei quali ritengono che si arroghi poteri eccessivi; a questo proposito è emblematica la figura del commissario Brittan, che da alcuni viene considerato una sorta di plenipotenziario per i rapporti commerciali che si sovrappone agli Stati.

Vengo ora alle domande sull'area del Mediterraneo. Non possiamo immaginare di includere i paesi del Mediterraneo tra i candidati a far parte dell'Unione, anche se il programma lanciato a Barcellona prevede una prospettiva di stretta collaborazione in diverse aree, da quella culturale a quella economica, e anche un investimento di risorse notevoli per-



ché 10.000 miliardi non sono pochi. Questo non è un tema della Conferenza, ma l'Europa non ignora il Mediterraneo.

Ovviamente il passaporto europeo sarà la moneta unica; ci sarà comunque un'assoluta libertà di circolazione nell'Unione, come già avviene per Schengen. Su questo punto credo che l'Unione andrà molto avanti, si codificherà una situazione che in parte già esiste, si rimuoveranno definitivamente le barriere esistenti con l'eccezione prima ricordata delle due isole, Gran Bretagna e Irlanda.

Per quel che riguarda la cultura, lo sforzo della Conferenza è quello di introdurre il voto a maggioranza nelle decisioni in materia culturale, quelle cioè relative all'articolo 128. Oggi per fare programmi comuni si decide ancora all'unanimità; credo che invece si sanzioneranno le decisioni a maggioranza proprio per evitare dei blocchi. Ovviamente non si tratta di omogeneizzare le culture, in quanto le diversità culturali devono essere tutelate e ci sono giuste resistenze alla omogeneizzazione.

CORRAO. Non parlavo di omogeneizzazione, anche l'Italia è ricca di culture regionali. Si tratta di unire gli sforzi per contrastare altre culture.

FAGIOLO. Lo si fa in una serie di programmi gestiti dai Ministri della cultura, che riguardano la conservazione del patrimonio e la produzione artistica. A questo credo che daranno impulso un meccanismo meno paralizzante di quello attuale e anche una maggiore disponibilità di mezzi finanziari. Credo che anche il settore della cultura troverà in questa revisione del Trattato almeno una parziale correzione alle insufficienze esistenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Fagiolo e i colleghi per aver partecipato ai lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,45.*





