

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA SULLA RIFORMA  
ISTITUZIONALE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 NOVEMBRE 2000

---

**Presidenza del Presidente  
BEDIN**

## I N D I C E

## Audizione dei rappresentanti del Parlamento europeo alla Conferenza intergovernativa

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 6, 10 e <i>passim</i>	<i>BROK</i> . . . . .	Pag. 4, 13
BETTAMIO ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	6	<i>TSATSOS</i> . . . . .	5, 11
GASPERINI ( <i>Lega Forza Nord Padania</i> ) . . . . .	9		
MAGNALBÒ ( <i>AN</i> ) . . . . .	9		
MANZELLA ( <i>Dem. Sin.-Ulivo</i> ) . . . . .	7		
MUNGARI ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	10		
VERTONE GRIMALDI ( <i>Misto</i> ) . . . . .	8		

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, gli onorevoli Brok e Tsatsos, rappresentanti del Parlamento europeo alla Conferenza intergovernativa sulla riforma istituzionale.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,45.*

**Audizione dei rappresentanti del Parlamento europeo alla Conferenza intergovernativa sulla riforma istituzionale**

PRESIDENTE L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla Conferenza intergovernativa sulla riforma istituzionale. È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti del Parlamento europeo alla Conferenza intergovernativa, onorevoli Brok e Tsatsos.

Informo che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, in considerazione della rilevanza dell'argomento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo per la speciale forma di pubblicità della seduta prevista dal Regolamento e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio gli onorevoli Brok e Tsatsos anche per il ruolo che il Parlamento europeo ha assunto nella trattativa sulla Conferenza intergovernativa.

Questo incontro nel Senato italiano si inserisce infatti fra quelli promossi dal Parlamento europeo con i Parlamenti nazionali attraverso la Commissione affari costituzionali, presieduta da Giorgio Napolitano, che ci ha coinvolto progressivamente nella trattativa, su cui i colleghi Brok e Tsatsos hanno puntualmente riferito.

Credo che questa procedura, come anche lo sbocco verso il quale sembra muoversi la Conferenza di Nizza, dimostrino i limiti del metodo intergovernativo e dello stesso strumento della Conferenza intergovernativa. Del resto, a conclusione della Conferenza di Amsterdam, molti di noi avevano sostenuto, anche all'interno della COSAC, che la successiva conferenza non avrebbe più dovuto essere solo intergovernativa, ma passare dal coinvolgimento al protagonismo dei Parlamenti nazionali e di quello europeo in primo luogo.

Su questo tema ci riferiranno senz'altro i rappresentanti del Parlamento europeo; in questa fase, il rischio che dai *left overs* di Amsterdam si passi ai *left overs* di Nizza in questa fase è molto elevato. Probabilmente, l'Unione europea si trova di fronte ad un passaggio difficile: i Governi stanno puntando ad assicurarsi ciascuno un proprio potere, ma ciò che dovrebbe essere più importante è la capacità di decisione dell'Europa

e non quella dei singoli paesi. È probabilmente questo il contenuto politico che la Conferenza di Nizza deve avere, per l'Europa che attualmente esiste ma anche per quella che stiamo costruendo. È evidente, infatti, che se non daremo questo contenuto politico a Nizza, i paesi candidati avranno dell'Unione l'immagine di una confederazione di Stati e non di un'unione di popoli e di Stati come invece è stato fin dall'origine e nei trattati.

In merito alla relazione sulla partecipazione alla Conferenza intergovernativa e in generale su questi temi do la parola all'onorevole Brok.

*BROK.* Signor Presidente, la ringrazio moltissimo per il cordiale benvenuto che ci ha dato e per l'introduzione da lei svolta. Sto sperimentando qualcosa che in effetti mi aspettavo, cioè di sentirmi a casa nel Parlamento italiano, in quanto abbiamo una convergenza di vedute. Faccio subito riferimento al metodo: abbiamo avuto il modello della Convenzione della Carta dei diritti fondamentali e abbiamo visto che questo metodo è preferibile e produce risultati politici migliori della Conferenza intergovernativa, che è un meccanismo piuttosto burocratico. Sostengo quindi la proposta, per quando riguarda la modifica del trattato e la costituzionalizzazione, di utilizzare questo meccanismo e non quello della Conferenza. In secondo luogo, nell'ambito della Conferenza intergovernativa, ritengo che l'Italia svolga un ruolo costruttivo, come del resto è sempre stato, e che vi sia una buona collaborazione tra il Parlamento italiano e i due rappresentanti del Parlamento europeo.

In merito a questo tema, pochi giorni fa abbiamo ricevuto delle proposte da parte della Commissione ed abbiamo notato che alcuni Stati dell'Europa centrale e orientale hanno compiuto enormi sforzi nell'ultimo anno per riuscire a far parte dell'Unione europea. I Governi in questione hanno affrontato con grande coraggio il processo di trasformazione, ma se poi si osservano i preparativi all'allargamento dell'Unione europea devo rilevare che per ora questa non ha espresso analogo coraggio. Si tratta soprattutto di rendere l'Unione europea capace di allargarsi entro il 2002.

L'ampliamento dell'Unione europea, secondo l'opinione del Parlamento europeo, è possibile solo in presenza di strutture decisionali adeguate ed a condizione che l'allargamento non costituisca un indebolimento dell'Unione stessa. L'aumento del numero dei paesi membri con gli attuali meccanismi decisionali porterebbe infatti ad un'Unione dei governi e gli obiettivi federali perseguiti da molti anni sarebbero messi a rischio.

Quindi, per il Parlamento europeo è importante e decisivo portare avanti e fare dei progressi sul fronte delle decisioni a maggioranza qualificata. Questa è la chiave per rendere l'Unione europea capace di agire. Non si tratta tanto della questione, in realtà secondaria, dei settori che devono rientrare nella maggioranza qualificata. È importante, invece, il fatto che vi sono alcune questioni fondamentali che sono ancora bloccate dal diritto di veto, come il settore della giustizia e degli affari interni (con alcuni aspetti della politica sociale e della libera circolazione connessi), e quello della politica fiscale; in altre parole, quei settori della politica

che hanno a che fare con il mercato interno e con il commercio transnazionale. Ci sono poi gli aspetti di politica strutturale. Ritengo che questi siano i settori fondamentali. Se in tali campi non vi saranno progressi decisivi, temo che almeno dal punto di vista del Parlamento europeo non potremmo valutare positivamente i risultati di Nizza.

Le questioni istituzionali – a nostro avviso – hanno un'importanza minore. Il fatto che un paese abbia uno o due commissari non è tanto importante. L'importante è che la Commissione abbia la capacità di agire e ciò dipende anche da un rafforzamento del ruolo del presidente.

Provengo da un paese grande e forse sono più autorizzato a dirlo rispetto al mio collega Tsatsos: in un sistema federale dobbiamo inoltre avere un buon equilibrio tra grandi e piccoli Stati. Nella Camera degli Stati, il Consiglio, accade ancora che i piccoli paesi siano sovrarappresentati. Questo sistema aveva una ragione, in quanto doveva garantire l'identità di questi Stati.

In un Parlamento europeo più ampio si dovrebbe tener conto maggiormente del criterio di proporzionalità. Noi che proveniamo da Stati maggiori dobbiamo anche tener conto degli interessi dei paesi più piccoli (per esempio quelli del Benelux), cioè dobbiamo dare la possibilità ai piccoli Stati di sentirsi a casa. Peraltro, dovremmo evitare che i piccoli Stati possano affermare talune decisioni per il loro eccessivo peso dal punto di vista del voto.

Vi è stata poi una iniziativa italo-tedesca sulla cooperazione rafforzata. Sono lieto, che al di là di questo documento, l'Italia abbia fatto riferimento al ruolo del Parlamento europeo. Se vogliamo utilizzare un meccanismo per un ricorso più frequente alla cooperazione rafforzata, dobbiamo anche garantire il ruolo del Parlamento attraverso il diritto di codecisione nonché sancire sempre il diritto di partecipazione, senza accettare il mero accordo tra i Governi. Dobbiamo evitare che ci sia una diluizione dei meccanismi europei: alcuni capi di governo hanno questa idea e non comprendono più i nuovi meccanismi. Dobbiamo evitare questo rischio.

Per quanto riguarda l'allargamento, a Nizza dovremo sottolineare, nel Trattato o in qualche altro documento, la necessità di procedere verso una Costituzione europea, che regoli anche le competenze e il ruolo della Carta dei diritti fondamentali, i quali devono essere vincolanti. Deploro il fatto che probabilmente tutto questo a Nizza non accadrà, forse dovremo fare ulteriori tentativi circa la Carta dei diritti fondamentali. Ci sono state anche prese di posizione del Senato italiano sulla necessità di tornare a ricorrere al metodo della *Convention*, come è avvenuto nei mesi scorsi, perché ha offerto una base di lavoro più democratica e più legittimata.

*TSATSOS.* Dopo il quadro delineato dal mio collega Brok, vorrei fare alcune osservazioni. La prima è di carattere personale. Sono molto lieto di essere nel Senato italiano, vedo il collega Manzella e devo dire che ci manca molto nella Commissione affari costituzionali perché i suoi contributi sono sempre stati molto affascinanti e stimolanti. Lo stesso vale an-

che per l'ex presidente Biagio De Giovanni. Ho grande rispetto per loro e penso con nostalgia a quei giorni.

Circa la questione in sé, vorrei osservare che, al di là della necessità oggettiva di realizzare dei progressi e di quello che riusciremo o meno a fare, esiste il problema del rapporto tra la nostra azione e l'opinione pubblica. Sbaglia chi sostiene che non esiste un'opinione pubblica europea, perché credo ve ne sia una in tutti gli Stati membri. Dopo Nizza, se rimarranno aperti molti interrogativi, avremo perso non soltanto tempo, avremo avuto non soltanto delle difficoltà, ma avremo perso anche un po' di credibilità. Parallelamente alla questione di merito, vi è infatti un rapporto tra l'azione dell'Unione europea e l'opinione pubblica e dobbiamo stare molto attenti. Il fatto che anche la Carta non abbia buone prospettive mi preoccupa, perché si tratta di un tema comprensibile per tutti i cittadini. È importante parlare del meccanismo di decisione nel Consiglio; qualcuno dirà che abbiamo perso il veto, anche se c'è sempre il diritto di codecisione del Parlamento, ma il fatto che non diremo nulla di significativo sulla Carta non sarà molto positivo per l'Unione europea e per i cittadini dell'Unione.

Circa il metodo, mancano poche settimane a Nizza e, se l'Italia si rapporta col Parlamento europeo, noterà che ci sono pochi punti di differenza. Non si tratta di accordarsi su come gestire la cooperazione rafforzata, poiché esiste un ampio consenso al riguardo, ma il problema è come possiamo esercitare pressioni, come possiamo nel Parlamento rafforzare la tendenza secondo quanto anche l'Italia cerca di fare. In politica si può esercitare una influenza soltanto se si hanno possibilità oggettive di successo. Il Parlamento ha una competenza evidente, abbiamo un potere di codecisione per quanto riguarda l'allargamento, questa è la nostra competenza, ma sarà sufficiente? È anche utile, allo stesso tempo, affermare che nell'Unione ci sono Parlamenti che prendono in una certa considerazione la voce del Parlamento europeo su Nizza; questi Parlamenti poi decideranno nel merito. C'è quindi una affinità di idee, esiste una alleanza politica e spirituale, proprio perché esiste un consenso. Forse possiamo dare l'impressione che il Parlamento italiano, prima di dire sì o no a Nizza, si sia consultato con il Parlamento europeo, perché questo modo di procedere ci aiuterà nel nostro lavoro. Mi riferisco ai metodi da adottare per esercitare la nostra pressione.

**PRESIDENTE.** Questo incontro è la dimostrazione dell'importanza della collaborazione reciproca ma è certo, come ha detto anche il commissario Barnier lunedì scorso, che il tema del coinvolgimento delle rappresentanze democratiche e, quindi, anche dei Parlamenti nazionali a fianco e in sostegno del Parlamento europeo, certamente non sarà affrontato a Nizza, ma resterà aperto. Su di esso dovremo lavorare.

**BETTAMIO.** Signor Presidente, vorrei fare qualche breve considerazione su quello che i colleghi nostri ospiti hanno detto poco fa a proposito dell'allargamento, cioè sul vero problema che l'allargamento ci pone.

Credo che ci siano tre gruppi di paesi: il primo vuole davvero l'allargamento, per motivi politici, di sicurezza, di maggiore sviluppo economico e per tutto quello che abbiamo detto. Poi vi è un gruppo di paesi che non vogliono l'allargamento dell'Unione. Infine, c'è una terza frangia di paesi che vuole l'allargamento, ma per annacquare l'Unione europea: ritiene che immettendo altri sei o sette Stati membri si possa bloccare il processo di integrazione; e poiché il vero scopo è questo, l'allargamento aiuta.

Credo che quest'ultima tesi, dei paesi che vogliono l'allargamento per annacquare o bloccare l'integrazione, avrà successo se non si procederà, come suggeriva poco fa il collega Brok, a un rafforzamento e a una riforma delle istituzioni. Però, attenzione: la riforma delle istituzioni non è un fatto organizzativo, amministrativo, non deve limitarsi a decidere il numero dei commissari o il voto ponderato del Consiglio o altri sotterfugi che permettano di funzionare meglio. Siamo chiamati a una riforma delle istituzioni che scelga quale tipo di Unione vogliamo. Siamo ad un bivio, anzi a un trivio e dobbiamo scegliere: una Unione basata sui rapporti intergovernativi - è una tesi -, una Unione federale nel senso politico-giuridico del termine, oppure una Unione tipo zona di libero scambio, come in America Latina e nel Nord America.

Purtroppo, questo, che è il vero problema, continua a non essere affrontato, non lo vogliamo affrontare: ne è prova il modo in cui abbiamo svolto il dibattito sulla Carta. La Carta o diventa la vera Costituzione europea, integrata nei Trattati, che dà fisionomia politica, giuridica e costituzionale all'Unione, oppure è un documento che esprime un'esigenza ma poi non ha nessun seguito pratico all'interno dell'Unione.

Io credo che questa paura di affrontare il problema della Carta dei diritti fondamentali integrata nel Trattato di Roma, di farne il nocciolo costituzionale di una Unione federale nel senso giuridico-politico, fa sì che sulla Carta si affrontino argomenti che non c'entrano niente con il tema principale. Si continua a parlare della Carta sollevando problemi che non sono tali, e intanto il tempo per risolvere la questione si allunga.

Il vero problema non è questo. Chi di noi ha vissuto le vicende della prima tappa politica dell'Unione (quando si chiamava ancora Comunità europea), all'epoca della prima elezione diretta del Parlamento europeo, nel 1979, ricorda quanta paura avevano alcuni Stati di affrontare quello che era il primo atto politico legato allo stesso nome dell'Unione. Dopo decenni di dibattiti siamo ancora lì, a tentare di far decollare il Parlamento europeo.

Ora, io credo che oggi siamo ad un bivio: l'allargamento è l'occasione per riformare l'Unione; e le istituzioni dell'Unione riformate devono dirci che tipo di Unione vogliamo. Affrontiamo questo problema, oppure facciamo cultura politica, non politica vera e propria.

MANZELLA. Desidero ringraziare i colleghi Brok e Tsatsos per gli elementi che ci hanno dato. Naturalmente, riconosco in loro il vecchio spirito del Parlamento europeo. Il bello del Parlamento europeo è proprio

questo: con persone che vengono da lontano (Tsatsos dalla Grecia, Brok dal cuore della Germania) abbiamo un *idem sentire* e ci troviamo compagni in una stessa impresa. Prego i colleghi di scusare questo elemento personale.

Condivido i loro giudizi sull'opportunità di una riflessione istituzionale complessiva che coinvolga l'opinione pubblica, in occasione del vertice di Nizza. Secondo lo stile europeo, pongo loro quattro domande rapidissime.

Ieri, il «Financial Times», con un articolo che ha fatto rumore, ha detto che la famosa data del 1° gennaio 2003 rischia di saltare (se non è già saltata) secondo uno studio della Commissione. Che cosa c'è di vero, che cosa vi è di non adeguato in questa notizia e cosa si dice negli ambienti di Bruxelles riguardo allo slittamento dell'allargamento?

Seconda domanda. La questione della maggioranza qualificata è stata sempre collegata al potere di codecisione del Parlamento, in una equazione che ho sempre giudicato corretta: gli Stati possono rinunciare al diritto di veto solo in quanto sono tutelati da una garanzia parlamentare. Questa equazione (maggioranza qualificata-potere di codecisione del Parlamento europeo) vive ancora o è saltata, nei lavori preparatori del vertice di Nizza?

Terza domanda. Quali sono i termini della cooperazione rafforzata? Qual è il momento ultimo di arrivo – secondo le vostre notizie e secondo la vostra esperienza diretta – per la possibilità di dare vita a nuclei differenziati di Stati che avanzano in isole distinte di sovranità condivisa? Ho sentito la vostra preoccupazione: il ruolo del Parlamento europeo, e aggiungo il ruolo della Corte di giustizia del Lussemburgo e quello della Commissione, cioè quel quadro istituzionale unico richiamato dall'articolo 3 del Trattato, è sufficientemente tutelato in questa ipotesi di governo di una Unione differenziata in isole di cooperazione rafforzata?

Quarto e ultimo argomento: la Carta. Soprattutto in Italia vi sono stati degli equivoci. Fin dal vertice di Colonia del giugno 1999, si sapeva che la proclamazione della Carta sarebbe stata cosa diversa dalla sua integrazione nei Trattati. In Italia le due cose si sono unite e vi è stato qualche equivoco. Voi ritenete che in occasione della proclamazione della Carta, a Nizza, si possa farne citazione, sia pure come documento di natura politica, nell'articolo 6 del Trattato?

VERTONE GRIMALDI. Mi limito a porre una domanda molto breve e circostanziata. Ho partecipato con grande interesse a questa riunione, in quanto tutti sappiamo che la Conferenza di Nizza non nasce sotto buoni auspici (queste sono le notizie che arrivano). La curiosità, quindi, è rivolta proprio a conoscere le ragioni che rendono difficile un esito positivo. Ne abbiamo sentite alcune: il senatore Bettamio ha fatto una descrizione della dialettica tra chi vuole l'allargamento per indebolire l'Europa e le altre posizioni.

Vorrei sapere dai rappresentanti del Parlamento europeo in modo più circostanziato quali sono gli ostacoli e chi impedisce una soluzione posi-



tiva; quali sono i paesi che si oppongono e per quali ragioni, in modo che si possa conoscere meglio la topografia del contrasto, altrimenti rimaniamo sempre sospesi a spiegazioni generali: c'è chi vuole, c'è chi non vuole, perché non si vuole e chi non vuole. Questo mi sembra che sarebbe opportuno saperlo, senza avanzare ovviamente nessun tipo di critica alle varie posizioni, ma almeno cercando di farcele conoscere. Noi abbiamo bisogno di sapere quali sono i paesi che vogliono l'allargamento e perché, quali non lo vogliono e perché, e così via.

Quindi, spero che queste informazioni ci vengano fornite oggi. Sarebbe una cosa utile per un Parlamento che si appresta a giudicare quello che sarà il risultato della Conferenza di Nizza.

GASPERINI. Una domanda che mi sono posto e alla quale non ho saputo dare risposta – spero che me la forniscano i due parlamentari europei – è la seguente: la regola, accettata generalmente, della democrazia è quella della volontà della maggioranza. Questa regola si fonda su un'altra regola, l'uguaglianza del voto. Ogni cittadino nello Stato italiano, per fare un esempio, ha un voto uguale a qualunque altro, senza distinzione di censo, di importanza sociale, di opinione politica.

Questa regola può valere nell'unione di più Stati nella quale si sposta il livello e cioè non c'è più il singolo che esprime la propria volontà ma sono comunità di singoli che vengono alla decisione?

Ora, come si può coordinare la filosofia istituzionale di un paese che si fonda su questi presupposti, che si fonda su questi paradigmi – uguaglianza di voto e volontà della maggioranza – con una filosofia di una unità di molti Stati, laddove non c'è più il singolo ma ci sono gli Stati? Come si pensa di risolvere questo problema? Lo Stato singolo, come accennava l'europarlamentare Brok, che non è più il singolo cittadino ma è uno Stato più piccolo di un altro, come può avere una voce diversa da uno Stato maggiore? Come può coordinarsi la volontà della maggioranza con il diritto di veto di un singolo Stato? Noi abbiamo avuto un'esperienza traumatica, quella delle quote-latte, per fare un esempio. Molti cittadini italiani hanno dovuto dolersi del fatto che nell'Unione europea non si sia tenuto conto delle loro esigenze.

Allora la domanda successiva è la seguente: come potete voi risolvere questo problema e contemporaneamente avere la possibilità di parlare con tutti i popoli e con tutti i cittadini che fanno parte di questa Unione? Come potete coordinare le due filosofie istituzionali? Questa domanda me la sono posta molte volte e, forse per mia incapacità, non sono riuscito a darvi una risposta.

MAGNALBÒ. Signor Presidente, anch'io esprimo la mia soddisfazione per questo incontro e mi ricollego alla domanda posta dal senatore Vertone che parlava di volontà o meno e chiedeva di sapere chi vuole e chi non vuole. Io domando, invece, se, al di là di questa volontà positiva o negativa, esista un'obiettivo difficoltà di concertazione fra tutti gli Stati

membri per l'esistenza di culture e tradizioni diverse anche in ambito costituzionale.

MUNGARI. Vorrei rivolgere una domanda ai nostri illustri ospiti in merito al seguente punto: se non si risolvono oggi i problemi al centro dell'attualità della politica europea, cioè i problemi del terzo pilastro (mi riferisco alla giustizia e alla sicurezza, all'immigrazione e alla libera circolazione), com'è pensabile che si possano affrontare concretamente, ossia in senso risolutivo, i problemi dell'allargamento dell'Unione europea che, come è stato rilevato, è auspicato da alcuni paesi soprattutto per ragioni connesse alla propria politica di sviluppo economico e commerciale? Se si pensa al problema dell'immigrazione e a quello della criminalità organizzata, che riguardano sì in modo specifico l'Italia ma che ormai sono comuni a tutti i Paesi dell'Unione, e se si considera, ad esempio, la serie di difficoltà di ordine culturale e di ordine politico che si frappongono all'unificazione e alla omogeneizzazione di certe fattispecie criminose – come il riconoscimento del reato associativo, che consentirebbe di dare maggiore efficienza a certe strutture comuni, che sono state opportunamente create, quali l'Europol e l'Eurojust – come è possibile procedere all'allargamento senza che questo divenga, come è stato osservato dal senatore Bettamio, sia pure in via di ipotesi, veramente un motivo impeditivo al processo di integrazione europea? Come è possibile, ancora, aver successo nel portare avanti la Carta dei diritti fondamentali, nella quale anche noi crediamo, come nucleo iniziale della costituzionalizzazione dell'Unione?

PRESIDENTE. Vorrei chiedere anch'io un approfondimento ai nostri due illustri colleghi. Il collega Brok ha citato il documento italo-tedesco sulla cooperazione rafforzata e, da come ne ha parlato, mi pare che lo condivide. Invece, sembrerebbe che la Presidenza francese abbia alcune perplessità o che sia fredda su tale documento. Vorrei capire qual è il punto di vista dei francesi, o anche di altri Stati membri, relativamente alla proposta italo-tedesca sulla cooperazione rafforzata.

Riguardo al tema della maggioranza qualificata, credo che giustamente il collega Brok abbia sottolineato come questo sia il nodo politico vero della Conferenza di Nizza: mentre all'inizio sembrava che le questioni istituzionali fossero prevalenti, adesso, dal punto di vista politico, questo appare come il tema centrale. Il rischio che si intravede è che poi, alla fine, si arrivi ad un massimo comun denominatore su questa materia che, come in parte è successo per la Carta dei diritti, non solo non aiuti a camminare ma non soddisfi nessuno. Quel rischio di cui parlava il collega Tsatsos, cioè che dalla Conferenza di Nizza non solo non si ricavino risultati positivi per il cammino dell'Unione ma che si raffreddino le opinioni pubbliche, che già hanno qualche difficoltà derivante dai problemi dell'euro o da ragioni interne ai singoli Stati, effettivamente potrebbe aumentare.

Se la Conferenza di Nizza dovesse arrivare comunque ad un risultato, perché così ci siamo impegnati con i paesi candidati, ad offrire loro una casa accogliente in vista del 2003, e se i lavori di Nizza dovessero concludersi con un risultato non favorevole dal punto di vista formale, vorrei sapere quali prospettive ci sono che questa Conferenza sia accompagnata da una dichiarazione politica più avanzata, che consenta poi di aprire ulteriori trattative che, come ho detto prima, non è detto implicino solo i Governi ma che dovrebbero coinvolgere anche i Parlamenti.

*TSATSOS.* Ringrazio per questo ricco elenco di domande che ci aiutano anche a proseguire la nostra linea di lavoro.

Qual è l'Unione che vogliamo? Penso che continuerò a toccare tale questione rispondendo ai diversi quesiti. In effetti questa domanda viene spesso evitata: e' più facile trovare un accordo su aspetti tecnici. Quando poi si arriva, invece, al principio e all'obiettivo che vogliamo perseguire, devo dire che finora nell'Unione europea tali questioni non sono state affrontate. Si ama affrontare il dettaglio, la realizzazione tecnica, mentre noi due cerchiamo anche di portare il discorso a livello più alto, cioè a livello dei principi e degli aspetti fondamentali, appunto alla questione che lei ha posto. Finora non ci siamo ancora riusciti. L'osservanza della scadenza del 2003 dipende dal rispetto, da parte dell'Unione europea, del programma previsto ma anche dai progressi dei singoli Stati, pure dal punto di vista legislativo, che siano pronti cioè ad entrare nell'Unione europea. Quindi si tratta di un doppio binario.

Io qui non posso spiegarvi i dettagli; forse è meglio che lo faccia il mio collega Brok. Comunque, si tratta di un discorso bilaterale, bisogna vedere quali saranno gli sforzi all'interno dell'Unione europea e gli sforzi a livello dei singoli Stati.

È stata rivolta una domanda sulla maggioranza qualificata e la codecisione, chiedendo un parallelismo e come funziona. Posso dire solo che il fatto che se ne parli insieme è dovuto – e lo devo dire umilmente – a noi e all'appoggio di diversi Stati, tra cui anche l'Italia.

Si voleva distinguere il tema della maggioranza qualificata da altri temi, come quello della codecisione, anche per quanto riguarda l'Agenda. Noi abbiamo sostenuto che non era possibile, che non possiamo valutare se siamo a favore della maggioranza qualificata se poi non sappiamo se ci sarà un orientamento a favore della codecisione. Quindi abbiamo messo insieme questi due aspetti, che è stato molto difficile rapportare. Il problema è sempre quello dell'efficacia e dell'efficienza; più procedure ci sono, più tempo ci vuole e meno efficiente è il meccanismo. Questa è la direzione principale e per tale motivo noi abbiamo formulato una proposta, cioè che l'efficacia deve avere un limite nel momento in cui questo comporta un *deficit* democratico.

La democrazia non è semplice, si basa su meccanismi molto complicati. Noi siamo a favore della democrazia non perché sia la cosa più semplice ma perché la riteniamo più giusta. Sappiamo che ci sono sistemi più semplici, ma non li vogliamo. Non dobbiamo guardare soltanto all'effica-

cia e all'efficienza ma dobbiamo guardare a questi aspetti nell'ambito di un quadro democratico.

Non sempre il burocrate capisce quest'argomento. I documenti vengono elaborati in un onesto senso di efficienza da parte dei funzionari, ma questi non sono politici e quindi hanno una diversa sensibilità. Dal punto di vista amministrativo si dice di aver bisogno di una maggiore efficacia, ma non è possibile trasporre questo approccio al settore politico. Penso che questo sia il punto centrale e la spiegazione del problema nell'affrontare questi due aspetti insieme.

Possiamo sostenere la posizione italiana. Per noi è stata molto importante la collaborazione con il Parlamento europeo e tale collaborazione è sempre più rilevante proprio perché anche la codecisione è diventata una procedura importante. Quando non c'è più l'unanimità, allora, a quel punto, c'è bisogno della codecisione del Parlamento. Secondo la posizione italiana, non c'è più la possibilità di veto, cioè di appellarsi al Consiglio europeo e di bloccare la decisione. Abbiamo bisogno, quindi, dell'approvazione del Parlamento europeo, se non altro per rassicurarci psicologicamente, soprattutto negli Stati dove i termini collaborazione e cooperazione creano un po' di allarme.

Vengo ora al punto delle prospettive negative a Nizza. La mia risposta è: perché non siamo d'accordo sui principi. Nessun Capo di Governo e nessun Governo ha avuto l'idea di proporre di incontrarsi due ore a Nizza o in un altro vertice per chiarire quel che vogliamo, la nostra volontà. Quando si affronterà questo problema sapremo finalmente perché sull'uno o sull'altro argomento non si fanno progressi. A quel punto sapremo; per ora possiamo fare solo delle supposizioni. Il motivo è questo: manca una discussione di base, di principio.

Per quanto riguarda l'uguaglianza del voto – domanda posta dal collega Gasperini – ho una posizione molto precisa. Non si riuscirà mai ad affrontare la struttura dell'Unione europea se si avranno sempre e solo presenti i paradigmi nazionali, trasponendoli automaticamente all'Unione europea. Quest'ultima ha una caratteristica unica; quindici Stati hanno avuto la possibilità di svilupparsi in Europa e i popoli si sono identificati con i singoli Stati. Noi cercheremo, ora e in futuro, di riordinare in qualche modo questi Stati ad un altro livello. Livello che non può essere paragonato allo Stato federale proprio perché questo si basa su un'idea completamente diversa.

Questi Stati hanno una loro storia e una loro cultura, poi ci sono anche i nostri cittadini: vanno tutelati entrambi. Per questo motivo, il Parlamento europeo continua a ribadire la necessità della doppia maggioranza, quella della popolazione ma anche quella degli Stati, forse con piccole correzioni per quanto riguarda i piccoli Stati: bisogna comunque garantire il diritto di rappresentanza. Certo, anche gli Stati grandi devono essere rappresentati con alcune correzioni, proprio perché l'Europa non sia soltanto rappresentativa della minoranza europea.

Il concetto di unità e di uguaglianza di voto deve essere adeguato alla situazione *sui generis* europea. Ho parlato prima del fatto che gli Stati eu-

ropei hanno una lunga storia che non si può nemmeno paragonare a quella della Confederazione svizzera o a quella degli Stati Uniti. In Europa abbiamo una situazione in cui prima vi è stata una identificazione con singoli Stati, dopodiché è sopravvenuto un altro progetto. Naturalmente, ci sono delle questioni di altissima sensibilità, che non rientrano nel quadro del principio maggioritario, questo vale per l'Italia e per la Grecia. Tutti abbiamo degli argomenti di alta sensibilità, questioni per le quali le nazioni non sono ancora disposte a cedere in termini di sovranità. Dobbiamo quindi tener conto di tali peculiarità e cercare di adeguarci. Abbiamo detto che le questioni di carattere istituzionale devono rimanere nell'ambito dell'unanimità, questo per tener conto delle peculiarità dei singoli Stati.

Per quanto riguarda la criminalità organizzata e l'Europol, se in questo settore non riusciremo a fare dei progressi dovremo veramente riconoscere di aver fallito; ciò vale anche per i diritti fondamentali. Se però sarà possibile approvare a Nizza una dichiarazione politica, ispirata anche al contenuto della Carta, ciò non costituirà un aspetto neutrale rispetto ai Trattati. In realtà, ci si richiama, con la Carta, ad un ordine di valori; non si tratta, cioè, di un semplice documento redatto da un'unica persona: è comunque un documento approvato da 15 Stati. Non vorrei trovare una giustificazione per la situazione attuale; sarei stato lietissimo se avessimo potuto far riferimento all'articolo 6, integrando la Carta nei Trattati. Ma se anche vi fosse soltanto una dichiarazione politica questo fatto sarebbe comunque spendibile per l'elaborazione di una Costituzione e questa Carta ne sarebbe naturalmente una parte fondamentale.

*BROK.* Signor Presidente, vorrei fare alcune integrazioni. Penso di non dover ripetere che c'è una larga convergenza di vedute per quanto riguarda il metodo, la visione e le opinioni espresse dai vari colleghi italiani, ad esempio dal collega Manzella. Naturalmente, il dibattito dovrebbe essere sui principi e l'approccio di sovranazionalità di Monnet è appunto quello giusto, cioè quello di creare un comune ordinamento giuridico; per questo motivo l'Unione europea ha avuto la meglio su altre organizzazioni. Se l'Unione agirà a livello intergovernativo non potrà avere successo. Posso solo supporre le ragioni per le quali i Governi sostengono un metodo non efficiente: forse vogliono allontanarsi dall'Unione europea o forse non hanno la forza interna di staccarsi dalle proprie posizioni, un po' orgogliose.

Per quanto riguarda la legittimazione dell'efficienza, essa è un aspetto altrettanto importante se si pensa appunto al problema della maggioranza qualificata e del voto uguale.

Si è parlato anche delle quote latte. Dei 280 regolamenti e direttive che sono stati approvati per quanto riguarda il mercato interno sulla base del principio maggioritario, solo 15 sono stati approvati a maggioranza nel Consiglio dei ministri.

Non ci sono aspetti che dimostrano la presenza storica di un gruppo di paesi contrari ad un altro gruppo di paesi; c'è sempre stata in qualche modo un'ampia maggioranza. Ma qual è il vantaggio? Se non si ha un di-

ritto di veto bisogna almeno trovare una minoranza qualificata per bloccare una decisione o per modificarla. Se devo trovare un alleato, a quel punto devo motivare la mia posizione nazionale e se devo fare ciò apro un dialogo e quindi anche la strada verso un compromesso. Non basta un semplice no. Ciò ha condotto ad una specie di trattativa e al dialogo per la ricerca di un compromesso.

La decisione a maggioranza qualificata è un sistema che coniuga l'efficienza con il consenso; si tratta di un principio efficiente che ha permesso anche di garantire un'ampia capacità di agire. L'abbiamo applicato nel mercato interno anche ad altri settori; perché non dovremmo estenderlo ad altre aree? Non ci sono motivi che depongono a sfavore. Se questo principio fosse contrario a interessi nazionali, dovremmo abolirlo anche per il mercato interno. Invece abbiamo avuto in qualche modo un plusvalore, per esempio nella politica fiscale, dove abbiamo creato un'aliquota minima per l'Iva. In questo settore, dove vige ancora l'unanimità, non abbiamo ancora il principio del paese d'origine; per cui, ad esempio, un'impresa italiana che agisce a livello internazionale è soggetta a tutta una serie di complicazioni burocratiche. Proprio in un settore così tecnico non siamo in grado di adottare una decisione maggioritaria. Posso solo immaginare come potrà operare un'impresa italiana in seguito all'allargamento a 27 Stati e, quindi, con innumerevoli disposizioni diverse a livello fiscale. Penso veramente che tale burocrazia non sarà più accettabile per le piccole e medie imprese.

Questo è solo un esempio; penso che la maggioranza qualificata al Consiglio dei ministri sia cosa diversa da una maggioranza semplice, che può essere messa in minoranza molto facilmente. Naturalmente l'Unione europea non potrebbe sopravvivere se l'uno o l'altro Stato dovesse sentirsi sempre minacciato. Proprio per questo esiste il sistema liberale: gli Stati nel Consiglio dei ministri e poi la volontà dei popoli nel Parlamento europeo. C'è quindi un equilibrio. Abbiamo la possibilità di esprimere la volontà della maggioranza nel Parlamento e gli Stati possono invece rappresentare nel Consiglio dei ministri i propri interessi; poiché con la procedura di codecisione esiste poi una convergenza tra questi due organi, possiamo allora sperare che ci sia un buon compromesso tra le forze e gli interessi nazionali e quelli europei. Io sono contrario al fatto che il Parlamento europeo sia l'unico ad avere competenza in materia perché in tal caso prenderebbe decisioni che non sarebbero accettabili, in quanto si andrebbe a configurare una sorta di centralismo europeo. Ritengo che il Parlamento europeo non possa essere l'unico ad avere diritto di decisione e che ci sia necessità di un equilibrio. In effetti, con questi tentativi di ampliamento del voto a maggioranza siamo sulla strada giusta.

Permettetemi ancora un commento sulla cooperazione rafforzata. È certamente importante che il ruolo delle istituzioni comunitarie venga ribadito, occorre sempre fare riferimento ad esse, ma anche al meccanismo di avvio della procedura, che dovrebbe tendere al coinvolgimento di tutte le istituzioni dell'Unione europea, proprio per evitare che alcuni nuclei vadano avanti da soli.

Anche se mi pare di aver risposto a tutte le domande, vorrei sollevare ancora una questione, dal momento che ieri sono stato presente alla presentazione del citato documento della Commissione europea. Il «Financial Times» ha pubblicato ieri un articolo che sinceramente non ho compreso. La Commissione, infatti, ha proposto due posizioni precise, identiche a quelle del Parlamento europeo. L'Unione europea alla fine del 2002 dovrebbe essere pronta per l'allargamento, successivamente alla ratifica del Trattato di Nizza da parte dei singoli Stati. In effetti, a quella data si potranno concludere i primi accordi con gli Stati candidati e poi, alla fine del 2003 o agli inizi del 2004, questi Stati potrebbero entrare a far parte dell'Unione europea. In pratica dal 2004 tali Stati potrebbero partecipare per la prima volta alle elezioni europee.

La Commissione europea, anche se occorre ancora ratificare il Trattato di Nizza, premessa della capacità di allargamento e strumento atto ad impedire agli Stati che invece vogliono indebolire l'Unione di avere qualsiasi possibilità di successo, ha quindi fatto sua la posizione del Parlamento europeo.

Ritengo ora utile esprimere una preghiera. Nella fase finale del Trattato di Amsterdam il Parlamento belga e il Senato e la Camera italiani sostenevano che il loro giudizio sul Trattato di Amsterdam sarebbe stato positivo se anche il Parlamento europeo si fosse espresso favorevolmente in proposito. Se nelle prossime settimane potessimo raggiungere la stessa posizione, in questa fase immediatamente precedente a Nizza, sarebbe certamente molto utile perché si disporrebbe di un valido strumento per quanto riguarda la verifica della soglia di accettabilità dei risultati. A quel punto si potrà dire che l'Italia e il Belgio ratificano il Trattato soltanto se vengono rispettate certe condizioni. Penso che ciò sarebbe nell'interesse del dibattito che oggi abbiamo condotto ed espressione della comune volontà politica che si è manifestata in questa sede.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti coloro che hanno partecipato a questo incontro, in particolare i nostri ospiti. Mi limito soltanto a confermare, con riferimento all'ultimo suggerimento datoci dal collega Brok e come del resto a nome dei componenti della Giunta avevo già espresso all'inizio del nostro incontro, la convinzione della necessità del coinvolgimento delle rappresentanze democratiche, e quindi dei Parlamenti, sia a livello europeo che nazionale, nelle fasi cruciali dell'Unione europea. Certamente, prima del vertice di Nizza e di concerto con il senatore Migone, presidente della Commissione affari esteri, la nostra Giunta darà luogo ad un'iniziativa, che si affiancherà ad un dibattito già programmato alla Camera dei deputati, nella quale indubbiamente si cercherà di rafforzare la posizione espressa dal Senato italiano in occasione della ratifica del Trattato di Amsterdam, a partire dall'esperienza maturata nell'ambito della Convenzione e tenendo conto delle difficoltà che la Conferenza intergovernativa ha segnalato. Si rafforzerà tale posizione nel senso di condizionare l'approvazione del Trattato di Nizza all'approvazione dello stesso da parte del Par-

lamento europeo. Mi sembra una posizione storicamente espressa dalle nostre Camere che non potremo che confermare.

Rinnovo ancora una volta un ringraziamento a tutti i colleghi, soprattutto a quelli che, pur facendo parte di altre Commissioni, hanno inteso partecipare.

*I lavori terminano alle ore 10.*

---

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio dei rapporti con gli organismi comunitari*

DOTT. MARCO D'AGOSTINI