

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI CON
PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO E ALLA
PRESENZA DELL'ITALIA

14° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 NOVEMBRE 2000

Presidenza del vice presidente SERVELLO

INDICE**Audizione del presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento Europeo**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 14 e <i>passim</i>	* NAPOLITANO	Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>
* ANDREOTTI (PPI)	8		
* DE ZULUETA (Dem. Sin.-l'Ulivo)	10		
* PIANETTA (Forza Italia)	12		
* SCALFARO (Misto)	13		
SQUARCIALUPI (Dem.Sin.-l'Ulivo)	12		
VERTONE GRIMALDI (Misto)	11		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo Giorgio Napolitano.

Audizione del presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo Giorgio Napolitano

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle organizzazioni internazionali con particolare riferimento al ruolo e alla presenza dell'Italia, sospesa nella seduta del 9 novembre scorso.

È in programma oggi l'audizione del presidente della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo Giorgio Napolitano, che saluto e ringrazio per essere intervenuto e al quale lascio subito la parola.

NAPOLITANO. Ringrazio il Presidente e i colleghi senatori che così autorevolmente rappresentano la 3^a Commissione permanente del Senato. Proverò a dire qualcosa che possa interessare; pur avendo avuto un breve scambio di battute qualche giorno fa con il senatore Migone, non ho un'idea precisa di quale sia l'argomento più specifico di questa audizione. Comunque sono a disposizione per rispondere a tutte le domande.

Forse, se convenite, anziché ripartire dalle fondamenta, conviene che io dia un rapidissimo aggiornamento sulle prospettive di una Conferenza intergovernativa che ha un compito istituzionale di proposta di revisione dei Trattati, essenzialmente per quello che riguarda il funzionamento, l'efficacia e la legittimità delle istituzioni europee nella prospettiva dell'allargamento.

Siamo ormai agli sgoccioli. La Conferenza intergovernativa è iniziata oltre nove mesi fa, il 14 febbraio di quest'anno, e si concluderà a Nizza il 7 e l'8 dicembre prossimo. Per esprimere con franchezza un parere dico subito che si è trattato di un'esperienza abbastanza significativa. Infatti stabilire se la revisione dei Trattati debba essere affidata alla procedura della Conferenza intergovernativa non era un problema nuovo, ma in questa occasione in un certo senso si è toccato il limite. Possiamo dire che in nove mesi c'è stata una sola discussione di merito a livello politico, a Biarritz il mese scorso, quando i Capi di Stato e di Governo si sono riuniti per un'intera giornata, compreso un pranzo; questa precisazione è degna di nota perché il pranzo della sera è stato forse l'evento più caratterizzante e per certi aspetti anche più preoccupante, un pranzo con la presenza dei soli Capi di Governo e di Stato senza le rispettive delegazioni. Ebbene, tranne quel giorno e quella sera, nei nove mesi trascorsi le discussioni

si sono svolte tutte ad un livello che possiamo definire «nobilmente tecnico».

Si era deciso che la Conferenza intergovernativa si svolgesse a tre livelli, il primo dei quali prevedeva, come si è fatto sempre anche nel passato, un gruppo definito «preparatorio» composto dai rappresentanti dei Governi, cioè un diplomatico di alto livello o un altro rappresentante comunque non politico. Nel semestre di presidenza portoghese questo gruppo, peraltro, è stato presieduto da un esponente di Governo, il segretario di Stato agli affari europei da Costa, mentre nel semestre francese – con una decisione che mi permetto di giudicare non confortata dai risultati – il ministro per gli affari europei Moscovici ha deciso di non presiedere il gruppo e di affidarne la guida all'ambasciatore Vimont, rappresentante della Francia nel COREPER; così è diventato un gruppo interamente tecnico.

Il secondo livello è rappresentato dai ministri degli esteri dei paesi membri, ma questo livello praticamente non ha funzionato; il coinvolgimento dei ministri degli esteri è stato quasi nullo, fino all'ultima riunione di lunedì scorso quando, ascoltati la Presidente del Parlamento europeo (che a questo livello è invitata a pronunciare un intervento) e il Presidente della Commissione, la discussione si è chiusa senza essere nemmeno iniziata.

Tutto è rinviato alla conclusione tra due settimane al livello dei Capi di Stato e di Governo. Si dice ormai esplicitamente che tutti i nodi dovranno essere sciolti da questi ultimi: non si comprende allora perché la Conferenza, invece di concludersi a Nizza, non sia iniziata a Nizza. Sono stati nove mesi frustranti anche per persone di grande qualità e competenza, come il nostro ambasciatore Fagiolo, che si sono spese in questa prova. Sono state fatte discussioni ripetitive che fino a pochi giorni fa hanno visto le posizioni dei singoli Stati bloccate su punti fondamentali.

L'essenziale è quanto segue. Tranne questioni che suscitano meno clamore e su cui si è realizzato un progresso – faccio degli esempi: le competenze della Corte di giustizia, la modifica dell'articolo che riguarda i partiti politici europei (cosa che ha un certo valore in prospettiva) o ancora la modifica dell'articolo 7 del Trattato dell'Unione che riguarda le sanzioni in caso di violazione dei principi dell'Unione – l'unico tema istituzionale importante su cui c'è stato un avvicinamento di posizioni tra i Governi è stata la modifica degli articoli dei Trattati concernenti il ricorso ad esercizi di cooperazione rafforzata. Naturalmente questo è importante perché nella prospettiva di un'Unione con più di quindici membri, ove fossero via via conclusi positivamente i negoziati in corso, in un'Unione a ventisette, l'ipotesi di un gruppo di paesi che vogliano e possano andare più avanti in vari campi della cooperazione senza che siano immediatamente associati ad essi tutti gli altri è rilevante, se non si vuole che venga davvero bloccato il processo di integrazione.

A questo scopo si è finito per convenire che dovessero essere modificate le disposizioni introdotte ad Amsterdam concernenti quelli che nei Trattati vengono definiti esercizi di cooperazione rafforzata, in quanto

tali disposizioni consentono con estrema facilità l'esercizio del diritto di veto. Secondo le proposte in discussione la maggioranza dei paesi membri – che tra breve potrà non corrispondere più a otto Stati ma a dieci, dodici o quattordici nel caso di un'Unione a ventisette – si dovrà ridurre o a un numero fisso (otto) o, come propone il Parlamento insieme con la Commissione, a una percentuale di un terzo, eliminando poi il diritto di veto che attualmente è riconosciuto a qualsiasi singolo Stato membro voglia evitare che decolli la cooperazione rafforzata in un campo o nell'altro e chieda il rinvio al Consiglio secondo la regola dell'unanimità.

Si è convenuto di modificare le disposizioni per rendere realmente praticabile la cooperazione rafforzata, e a ciò si è giunti soprattutto sulla base di una importante proposta, anche ben dettagliata e specificata, dell'Italia e della Germania, di un documento comune italo-tedesco, che ha rappresentato uno dei fatti più significativi di questo peraltro difficile o addirittura inconcludente negoziato.

Circa i tre problemi rimasti aperti ad Amsterdam e che dovevano costituire l'oggetto esclusivo di questa Conferenza, secondo l'impostazione iniziale data dai Capi di Stato e di Governo, abbiamo ancora una situazione molto difficile su tutti e tre i punti. Per la futura composizione della Commissione si delinea una forte e probabilmente non resistibile sollecitazione affinché ciascun paese abbia il suo commissario, anche quando si sia arrivati a ventisette Stati membri, e ove non vi fosse, per quanto ormai sia abbastanza scontata, la rinuncia dei cinque paesi con due commissari al secondo membro, si supererebbe il numero di trenta commissari. Si cercano soluzioni, credo che i nostri rappresentanti, espertissimi diplomatici, abbiano escogitato – ma non credo che prenderà corpo – la soluzione brillante di scrivere nel Trattato che si deve avere non più di un commissario per Stato membro, una soluzione molto ingegnosa che apre la porta a un futuro in cui ce ne potrà essere meno di uno per Stato, ma non mi pare la soluzione preferibile. Si pensa di inserire nel Trattato un numero massimo che però non scatterebbe immediatamente; una delle ipotesi è che scatti a partire da quando gli Stati membri diventino «più di...». In questo caso, comunque, configurandosi una Commissione con un numero di membri inferiore a quello degli Stati, si sancirebbe un meccanismo di rotazione. I piccoli paesi insistono perché sia un meccanismo di rotazione su base di eguaglianza. Quanto tutto questo sia sostenibile si vedrà poi, perché i piccoli paesi, o molti di essi, mostrano di temere che questa rotazione non sia egualitaria, non potendosi immaginare una Commissione in cui non ci sia nessun tedesco o francese o italiano per cinque anni.

Personalmente ritengo che ciò che non si riesce ad affermare pienamente è il carattere sovranazionale della Commissione. In realtà in essa non dovrebbero esserci rappresentanti di Stati membri i quali siedono nel Consiglio. Dovrebbe essere un organismo esecutivo che corrisponda ai criteri di una visione sovranazionale degli interessi dell'Unione, senza rispecchiare gli interessi degli Stati membri, e che naturalmente risponda a criteri di capacità, di competenza e così via. Si tratta, come ama dire Jacques Delors, non di un governo in senso proprio ma certamente di

una *équipe*. Questo dovrebbe essere lo spirito della Commissione e del suo funzionamento. Devo però segnalare che su tale questione e sulle altre che ad essa sono collegate (in particolare la riponderazione dei voti in seno al Consiglio) risulta essere stato molto duro, si dice molto franco, il confronto nel pranzo di Biarritz e qualche motivo di preoccupazione sta nel fatto che si è manifestata una divisione fra grandi e piccoli che non ha mai segnato la storia della Comunità. Non dimentichiamo che la Comunità è nata sulla base di una iniziativa e di un'adesione di tre paesi grandi e di tre paesi piccoli e in tante circostanze, anche molto difficili e qualche volta drammatiche, della vita della Comunità non c'è mai stata una tale divisione con tutti i grandi da parte e i piccoli dall'altra. Che si possa produrre su problemi che qualcuno definisce di potere è abbastanza preoccupante.

Molte difficoltà riguardano un nuovo sistema di riponderazione dei voti e nello stesso tempo il collegamento tra le varie questioni. Apertamente qualcuno dice di poter acconsentire ad una soluzione piuttosto che ad un'altra per quanto riguarda la composizione della Commissione, se il proprio paese avrà più peso nel computo dei voti. Attraverso il sistema, proposto dalla Commissione e sostenuto anche dal Parlamento, che non è condiviso dai Governi dei grandi paesi, compresa l'Italia, della doppia maggioranza, si dovrebbe invece considerare maggioranza nelle votazioni del Consiglio quella degli Stati membri che rappresenti la maggioranza della popolazione. Ma ci sono grandi Stati che hanno il timore che in una Unione così larga, in cui sia così elevato il numero dei paesi piccoli e molto piccoli, si possa sfiorare addirittura l'ipotesi di maggioranze che restino al di sotto del 50 per cento della popolazione totale dell'Unione e correre il rischio di pesanti e paralizzanti minoranze di blocco.

Infine, la questione, che si lega a quelle che ho enunciato, e soprattutto a quest'ultima, della riponderazione dei voti con il passaggio dall'unanimità alla maggioranza assoluta in campi in cui ancora vige la regola dell'unanimità. Si tratta di circa 70 articoli - o basi giuridiche, come si dice - rispetto ai quali già si è assunto un orientamento tendente ad escludere da ogni discussione 25 punti che riguarderebbero materie di carattere costituzionale. In effetti è già un po' estensiva questa classificazione, ma inoltre, per quel che riguarda le altre 45 materie, il problema non è solo di quantità bensì di qualità. Si tratta cioè di vedere quali questioni escono dal recinto dell'unanimità: i settori più delicati sono quelli della fiscalità, degli affari sociali, della politica commerciale comune, dei servizi e della proprietà intellettuale, dei visti, asilo ed immigrazione, della politica di coesione e dei fondi strutturali. In realtà su ciascuna di tali questioni vi sono veti incrociati, con una posizione francese contraria a rinunciare al diritto di veto nei negoziati commerciali relativi ai servizi e alla proprietà intellettuale; una certa riserva della stessa Francia su visti, asilo e immigrazione; una posizione inglese contraria e rigidissima contro qualsiasi apertura in materia fiscale per il ricorso alla maggioranza assoluta. Qui le posizioni sono fortemente bloccate.

Questo è il quadro della situazione e il motivo di inquietudine che ha spinto l'altro ieri la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo ad adottare una breve risoluzione che sarà votata insieme con altre (e ci saranno anche risoluzioni di Gruppi politici) il 29 e 30 novembre nella minisessione plenaria a Bruxelles.

Vorrei aggiungere una postilla finale. Naturalmente sono essenziali i risultati che si raggiungeranno a Nizza per poter affrontare con prospettive di successo e senza rischi gravi la grande impresa dell'allargamento; però, partendo da un risultato che ci si augura non completamente inadeguato a Nizza, sarà importante anche quello che lì si stabilirà per dopo, un dopo che secondo una prospettiva ormai abbastanza largamente condivisa, riguarda la costituzionalizzazione.

La Carta dei diritti fondamentali non sarà inserita nei Trattati. Questa integrazione, che è coerente con lo spirito stesso dell'iniziativa presa a Colonia dai Capi di Stato e di Governo e che non è condivisa dalla maggioranza degli Stati membri, è sostenuta con molta convinzione dall'Italia, dalla Germania, dal Belgio, ma da parte di altri si teme che dare valore legale, come si usa dire, vincolante e subito alla Carta dei diritti fondamentali crei problemi anche sul piano delle competenze giurisdizionali che devono essere approfondite preliminarmente.

La proposta su cui si è attestato il Parlamento è di chiedere che, almeno, venga modificato l'articolo 6 del Trattato dell'Unione, laddove si afferma che l'Unione rispetta i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione dei diritti dell'uomo, firmata a Roma nel 1950. Appare paradossale che, dopo Nizza, resti menzionata la Convenzione, risalente a cinquant'anni fa e non di carattere comunitario, e non la nuova Carta dei diritti che, credo il giorno precedente alla conclusione della Conferenza intergovernativa, sarà proclamata e firmata dai Presidenti delle tre istituzioni europee. Naturalmente quest'ultima è una rivendicazione minima ma apre una prospettiva e sottolinea il valore della Carta dei diritti.

Su questo punto la posizione inglese è assolutamente rigida tanto che, l'altro ieri, il ministro francese per gli affari europei Pierre Moscovici in Commissione affari costituzionali ha precisato che un paese (per l'appunto il Regno Unito, ma non l'ha nominato per scrupolo diplomatico) ha annunciato che, se si insistesse su questa che viene ritenuta una forzatura, ritirerebbe il suo consenso alla proclamazione della Carta. Siamo in una situazione molto difficile: Svezia e Danimarca sono sulla stessa linea. Noi riteniamo che debba essere condotto ogni sforzo: la Presidente del Parlamento, nel suo intervento di lunedì a questa «non-riunione» ministeriale della Conferenza intergovernativa, si è espressa in maniera molto netta e forte. Noi contiamo che questo obiettivo si possa ancora perseguire.

Occorre precisare che il Governo italiano su tali questioni, con la sola eccezione del sistema di riponderazione dei voti, è sulle stesse posizioni del Parlamento europeo e, in larga misura, della Commissione europea. Il nostro è sicuramente il Governo che, insieme a quello belga (ci sono precedenti storici), sostiene la linea più coerentemente europeista.

Per quanto riguarda le possibili iniziative da porre in essere in questi quindici giorni, penso che qualsiasi presa di posizione convinta dei Parlamenti nazionali e, quindi, specificamente del Parlamento italiano possa giovare, così come il massimo impegno del Governo che, attraverso il Presidente del Consiglio, dovrà assumere posizioni non facili al vertice di Nizza; si prevede un voto della Camera dei deputati in Assemblea per il prossimo 29 novembre. Ci sono precedenti, come ben ricorda il senatore Andreotti, di posizioni del Parlamento italiano in cui la ratifica di accordi internazionali è stata subordinata ad un avviso favorevole del Parlamento europeo sul testo di tali accordi. È un punto che attualmente non si presenta di facile soluzione ma credo che, così come altri fanno pesare posizioni di veto e di blocco, si debbano far pesare le posizioni dei Governi e dei Parlamenti che sono, invece, per una coerente riforma delle istituzioni europee, proprio per una riuscita dell'allargamento.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Napolitano. Informo che l'assenza del presidente Migone è dovuta ad un grave lutto familiare al quale come Commissione partecipiamo.

Aggiungo che questa seduta non esaurisce il programma di audizioni perché, nelle prossime settimane, ascolteremo altri parlamentari europei di nazionalità italiana che ci forniranno integrazioni sull'attività in corso.

Vorrei chiedere al presidente Napolitano se la risoluzione della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, cui ha accennato, è stata approvata e se è possibile prenderne visione.

NAPOLITANO. Provvederò a consegnarla quanto prima alla Commissione. Occorrerà verificare se sarà approvata in Assemblea plenaria. Non entro nei dettagli, ma esiste un minimo di riserva da parte di alcuni Presidenti di Gruppi politici che vorrebbero sovrapporre alla risoluzione predisposta dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo una risoluzione dei Gruppi politici. Dobbiamo risolvere questo problema, comunque c'è già la presa di posizione della Commissione.

ANDREOTTI. Ringrazio l'onorevole Napolitano per le informazioni «freschissime» che ci ha fornito.

Abbiamo avuto da parte della Francia un atto di riguardo. Infatti, l'ambasciatore francese è venuto a presentare il programma del semestre di presidenza: programma certamente affascinante che richiederebbe però, razionalmente, tempi biblici per la realizzazione, anziché sei mesi. In modo particolare, bisogna rimuovere la sensazione che si stia cercando una serie di salvaguardie per mettersi in condizione di non essere travolti dall'allargamento, questa specie di oggetto misterioso che, per lungo tempo, si è ritenuto dovesse avvenire con molta gradualità. Successivamente, invece, ritengo per non dire di no alla Turchia, tutti i candidati sono stati posti sullo stesso piano (almeno apparentemente perché si stanno svolgendo alcune procedure) e l'Unione europea fornisce materiale di monitoraggio della preparazione dei singoli Stati.

Un primo suggerimento in vista dell'appuntamento di Nizza è quello di non esaurire tutta l'attenzione su problemi di grande difficoltà, quali la formazione della Commissione, la ponderazione del voto, che storicamente sono molto complessi, perché si rischia che la Conferenza rimanga priva di contenuto. Probabilmente occorre impostare alcune questioni in modo diverso. Se veramente crediamo nell'Europa la rigidità sulla presenza in Commissione o su una eventuale rotazione va superata: bisogna cercare di credere maggiormente nei cittadini europei. In altre parole, se in un certo momento ci sono tre bravissimi svedesi che possono fornire un servizio rilevante alla Comunità per competenze specifiche su temi che sono caldi in quel momento, benissimo, ci siano tre svedesi nella Commissione. Quello con cui ci muoviamo mi pare un modo un po' troppo provinciale.

So che è facile enunciare simili prospettive, ma ci credo veramente; ci sono alcuni aspetti che richiedono una selezione comparativa delle competenze. Facendo un'analogia impropria ricordo che in periodi di incomunicabilità quasi totale del resto del Parlamento con la destra, quando c'era qualche malato serio, anche nella maggioranza, veniva chiamato comunque il professor Condorelli; nessuno obiettava che egli aderisse al Gruppo monarchico e che fosse vicino al MSI. Lo dico per analogia, ma credo veramente a queste cose.

Per quanto concerne poi la natura della Commissione, quello che dice Delors è giusto perché si lavora nel vuoto e ci si illude se si ritiene che sia il Consiglio dei ministri dell'Unione. Detto questo, bisognerebbe che da Nizza venissero fuori alcune prospettive che bilancino l'eventualità che non si diano risposte conclusive ai temi affrontati. Ad esempio, il Consiglio europeo di Nizza, prescindendo dal fatto che è una sede intergovernativa, potrebbe riprendere in mano con un certo vigore il problema del Medio Oriente che ha fatto un piccolo passo avanti; il signor Solana infatti è stato invitato in Egitto come ascoltatore durante l'incontro tra israeliani e palestinesi finalizzato a trovare una soluzione al conflitto. Non possiamo dimenticare che nel 1980 a Venezia vi fu l'origine di una svolta decisiva della Comunità con la prima affermazione della soluzione negoziale. Credo che questo tema dovrebbe essere ripreso basandosi sull'idea che gli Stati Uniti in questo ambito sono necessari ma non sufficienti; di ciò dobbiamo essere convinti non per spirito di competitività, ma per un certo realismo nell'approccio del problema.

Un altro tema da cui forse dovrebbe venir fuori qualcosa di più concreto concerne i piani per l'occupazione che nell'Unione in generale hanno risvegliato una certa attenzione. Come ricorderete, per lungo tempo la Comunità non ha potuto assumere decisioni in questo campo; la Carta sociale non fu mai un atto comunitario perché il Regno Unito si opponeva: era una questione di undici ma non della Comunità. Tutto questo è stato superato e, anzi, quello dell'occupazione è diventato un problema dell'Unione. Occorre però che vengano fatte proposte concrete in questo campo, offrendo così una maggiore opportunità all'opinione pubblica degli Stati membri di seguire la realtà dell'Unione, altrimenti tutti si esauri-

sce in questioni come quella della mucca pazza, per carità, un problema rilevantissimo però un po' deludente. Forse è un auspicio quasi romantico, ma ci deve essere una evoluzione.

Se poi ci vuole più tempo per decidere la composizione della Commissione o la ponderazione dei voti non importa: avere fretta qualche volta non è strettamente necessario, l'essenziale è che da Nizza venga fuori qualcosa che non sia, oltretutto, di interpretazione bizantina. Questo tipo di interpretazione la lascerei agli addetti ai lavori, ai cosiddetti politologi che come tali non riescono mai a fare qualcosa di politicamente utile.

DE ZULUETA. Anch'io vorrei ringraziare il Presidente della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo per l'illustrazione molto illuminante delle prospettive della Conferenza di Nizza; l'onorevole Napolitano ci ha chiarito quello che si intravedeva ma non ci era stato chiaramente illustrato, vale a dire che c'è qualche motivo di preoccupazione.

Ci è stato suggerito dal ministro Cangelosi che forse il Parlamento potrebbe utilmente pronunciarsi prima, ma i tempi sono molto ristretti; egli ha ipotizzato una specie di sbarra al di sotto della quale sarebbe dannoso scendere anche su aspetti ritenuti tecnici. Infatti il lungo processo della Conferenza deve in qualche modo produrre delle decisioni cogenti ed utili. Mi chiedo se il presidente Napolitano condivide queste considerazioni ed eventualmente se può accennare a quali possono essere i limiti sotto cui non bisogna scendere. Ciò naturalmente non esclude l'utilità di volare un po' più alto, e anche di sorvolare, come ha suggerito il senatore Andreotti, che forse potrebbe illustrare le sue idee in una lettera al nostro Ministro, perché ci sarà sicuramente la necessità di non deludere politicamente anche il proprio elettorato.

L'altra domanda che intendo porre riguarda la Carta dei diritti. È ormai acquisito che non sarà integrata nei Trattati.

NAPOLITANO. Immediatamente no. Dopo Nizza si dovrebbe tracciare un percorso per arrivare all'integrazione, magari senza rifare una Conferenza intergovernativa.

DE ZULUETA. Attualmente, però, la proclamazione segue un voto conforme - mi corregga, Presidente - e credo che questa sia la formula dell'Assemblea del Parlamento europeo. Questi due atti politici hanno una loro pregnanza anche sul piano giurisdizionale. Forse sarebbe bene che l'opinione pubblica comprenda questo aspetto perché la Carta è stata presentata con grandi speranze in quanto non solo rappresenta il primo passo verso una Costituzione europea, ma è lo strumento che consente di riempire una casella vuota, tentando di dare contenuti alla costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A dire il vero, ci hanno parlato molto di sicurezza e giustizia e poco di libertà. Invece la Carta tenta proprio di definire le libertà, ritengo per dare un senso alla nozione di cit-

tadinanza europea. Questo è un obiettivo alto, ma difficile da rendere concretamente percepibile agli elettori a questo punto del processo, almeno nella mia esperienza.

L'altro compito e l'utile funzione che può da subito svolgere questa Carta è dare una base condivisa di valori per compensare quelle che dovrebbero essere le nuove procedure, nel senso che con il voto a maggioranza e le cooperazioni rafforzate sempre più si procederà divisi. È importante disegnare il quadro concordato dentro il quale questa divisione di volta in volta potrebbe manifestarsi. Non so se pensa che anche questa sia una funzione politica realisticamente immaginabile nell'immediato.

VERTONE GRIMALDI. Ringrazio l'onorevole Napolitano per l'esposizione così interessante che ci ha permesso di vedere nel buio, nel senso che ha illuminato un orizzonte abbastanza oscuro.

Vorrei passare alla prima domanda. So che in Germania è in corso una discussione interessante tra costituzionalisti e politici che si dividono in due partiti sulle prospettive dell'Unione. Loro hanno anche parole che sintetizzano bene questa dicotomia: c'è un partito che sostiene l'ipotesi della creazione di un *Bundestaat* cioè di uno Stato federale e un partito che sostiene la necessità di uno *Staatenbund*. Lei capisce che la differenza è decisiva tra questi due partiti. Fino a che punto questa distinzione di formule costituzionali nella costituzione europea si riflette nel Parlamento europeo? Se fosse possibile, vorrei avere, anche sinteticamente, una rassegna delle varie posizioni sulla formula della sovranazionalità dei paesi che costituiscono per il momento l'Unione.

Mi piacerebbe sapere anche se la Spagna – un paese molto importante – viene considerato tra i piccoli o tra i grandi. Sicuramente è un grande paese, ma come si colloca in questo conflitto tra grandi e piccoli? È un paese con una popolazione inferiore a quella della Germania, della Gran Bretagna, della Francia e dell'Italia, e quindi, se la definizione riguarda soltanto il numero degli abitanti, può essere considerato un paese intermedio. Rispetto a questo problema, vorrei sapere se anche l'onorevole Napolitano avverte che si stanno creando delle aree e una certa deriva che segue gli interessi geopolitici dei vari paesi, per cui la Gran Bretagna sente moltissimo l'attrazione del Nord Atlantico e la Spagna ha relazioni di lingua, di cultura e di finanza con l'America meridionale e sta subendo un richiamo dello stesso tipo che indebolisce la sua partecipazione al processo di fusione europea, anche perchè la fine prossima e probabile degli aiuti comunitari allo sviluppo, in seguito all'allargamento, rende meno appetibile l'Unione europea. La Spagna, quindi, cerca di prepararsi anche altri sbocchi e di colmare il *deficit* di risorse che deriverebbe dalla decurtazione degli aiuti allo sviluppo con una intensificazione di rapporti storicamente molto importanti. Così pure la Germania credo senta moltissimo il richiamo dei paesi dell'Europa Centro-Orientale. Noi siamo attratti da una partecipazione ai problemi del Mediterraneo, che però non dà molta soddisfazione perchè l'area mediterranea per potersi sviluppare dovrebbe partire da una pace fra Israele e palestinesi, che non è prossima.

La politica europea non è soltanto una rassegna di ideali ma dovrebbe essere anche una interpretazione degli interessi compositi, da non considerare come conflittuali ma oggetto di analisi approfondite. L'Italia e il Belgio si occupano molto meno di questi aspetti, gli altri paesi – che forse sono migliori del nostro – se ne occupano di più.

PIANETTA. Lei, presidente Napolitano, ci ha illustrato tutte le procedure, ci ha parlato della ripetitività di certe situazioni, di tre livelli poco politici e troppo tecnico-diplomatici. Al di là del raggiungimento interessante della cooperazione rafforzata, o dell'integrazione rafforzata com'è stata chiamata, c'è il timore di parte degli Stati membri di non occupare o di perdere posizioni di fronte all'allargamento. Poi ci sono le opinioni negative e rigide degli inglesi, degli svedesi e dei danesi.

Nella sua qualità di Presidente della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo le chiedo: come hanno potuto incidere la sua Commissione e più in generale il Parlamento europeo nell'ambito di questa situazione, ovviamente considerando i poteri che vi sono riconosciuti? È indubbiamente preoccupante questa situazione di poco peso politico e di eccessivo tecnicismo che è propedeutico a certi timori per salvaguardare posizioni nell'ambito della prossima situazione di allargamento.

SQUARCIALUPI. Grazie, onorevole Napolitano, per averci informato nella veste di Presidente della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo – che, voglio ricordarlo, è stata anche di Altiero Spinelli – su quello che avverrà o si spera avvenga a Nizza.

Vorrei spostare l'attenzione su una delle politiche che hanno fatto con meno fatica e più in fretta il cammino verso l'Europa, cioè la politica di sicurezza e di difesa, un problema in parte risolto con una relativa velocità rispetto ad altre questioni rimaste in agenda per troppo tempo, una politica intergovernativa che si concretizzerà nel 2003 con la formazione di una forza di rapido intervento, alla quale parteciperanno (o non parteciperanno: c'è molta libertà in questo senso) i paesi membri dell'Unione, ma anche paesi che fanno parte della NATO e non dell'Unione e paesi che faranno parte dell'Unione ma non sono membri della NATO. In pratica le possibilità sono molte e il ventaglio ampio.

La politica di sicurezza e difesa è ora frazionata in tre settori: il primo riguarda l'aspetto civile ed è di pertinenza del presidente della Commissione europea, Romano Prodi; vi sono poi un settore diplomatico, di competenza del commissario Patten, e un settore militare, di competenza di Javier Solana. Quando ci sono troppe persone ad operare in uno stesso ambito mi preoccupo perchè penso all'esperienza dei precedenti cinquant'anni dell'UEO, che non ha saputo intervenire quando sarebbe stato necessario a causa della sua composizione intergovernativa: non vorrei pertanto che, al momento del bisogno, questo avvenisse anche a livello europeo. Mi auguro comunque di no, in quanto le prospettive possono essere migliori, anche in vista del disimpegno degli Stati Uniti.

Infatti, indipendentemente da chi sarà il prossimo Presidente, ci sarà un disimpegno nell'Europa, e soprattutto nei Balcani.

Da questo processo è stato tenuto rigidamente fuori il Parlamento europeo ma, come affermava Spinelli, un Parlamento democraticamente eletto quando i poteri non li ha se li prende. Rispetto al problema della sicurezza e della difesa, che in questo momento non sembra essere nelle mani del Parlamento europeo, salvo alcune informazioni che vengono fornite più per gentilezza che per obbligo soprattutto dal segretario Solana, vorrei sapere quali sono le possibilità di un più incisivo contributo dello stesso Parlamento.

SCALFARO. Mi associo innanzitutto al ringraziamento espresso dagli altri colleghi, ma ne rivolgo uno particolare al presidente Napolitano. È noto, credo non soltanto a me, quale sia il prestigio personale di cui gode di fronte al Parlamento e alla Commissione europei. Questo giova fortemente all'Italia e perciò desidero aggiungere un ringraziamento personale molto intenso.

Ancora un ringraziamento va a questa Commissione di cui fa parte il sottoscritto, che è ancora ai primi passi di noviziato: è una Commissione ad alta qualificazione dove si partecipa con grandissimo interesse. Se posso esprimere un pensiero confidenziale ai colleghi, che ringrazio tutti, avverto un forte salto rispetto all'Aula, dove non sempre si ascoltano le altitudini di dottrina, di senso politico che, invece, in questa Commissione si esprimono con grande senso di responsabilità. Inoltre, in questa sede, per la vivacità della Presidenza, abbiamo la possibilità di ascoltare interventi di prima grandezza, rarissimamente, a me pare, interventi politici. Ringrazio il presidente Napolitano perché il suo è stato un intervento marcatamente politico, in cui ha espresso le posizioni chiare e quelle scure, le cose utili e quelle quasi inutili, se non dannose, riferendo sulle riunioni intergovernative che hanno lasciato un senso di delusione così marcato. Sono valutazioni politiche e di questo sono molto grato.

Un'altra considerazione è legata all'audizione di una persona che abbiamo avuto il piacere di ascoltare in Commissione, una persona che riscuote la mia (e non solo) considerazione. Mi riferisco al professor Monti, che ci ha messo al corrente di molte questioni. A lui ho rivolto una domanda che, pur non essendo proprio nel tema, intendo riproporre anche oggi, convinto come sono che l'autorevolezza, la forza, la capacità, nei limiti possibili, di senso politico della Commissione e dei commissari si ripercuota positivamente sugli altri organismi. Ciò è dovuto al fatto che mi sembra – forse non è solo la mia visione – che l'Europa, come entità politica, con forza e voce sul piano internazionale nel consesso degli Stati, sia pesantemente in ritardo: come europei siamo pesantemente in ritardo. In questi giorni – non giudico perché non amo quando giudicano il nostro paese – di fronte alla situazione fortemente anomala degli Stati Uniti, si avverte in modo particolare cosa significa una sola grande potenza nel consesso delle nazioni e, in questo caso, l'Europa finisce per avere un ri-

tardo colpevole maggiore, anzi diciamo «noi europei» perché un po' di colpa è di ciascuno di noi.

Al commissario Monti avevo chiesto se la fede in un'Europa politica si avvertiva nella Commissione. Avevo aggiunto che, se non poteva, non era necessario che rispondesse, anche se mi sembrava un discorso non proprio vietato ai non addetti ai lavori. La risposta del professor Monti non mi ha soddisfatto (i colleghi la ricordano, la senatrice de Zulueta l'ha ripresa molto intelligentemente): fu in sostanza affermativa, ma quel sì non fu molto marcato, quasi a significare che lo spirito e la volontà politica europea sono sufficienti, ma è bene non parlarne, è bene non fare clamore, usare la sordina. Se questa fosse anche la sua impressione, onorevole Presidente di una Commissione di particolare rilievo, specie nei confronti di quel documento che anche io ritengo assolutamente essenziale per la proclamazione dei principi e dei valori, credo che non potremmo avere una particolare fiducia in una politica timida, che si ritira in buon ordine, di volta in volta, per non turbare fedi meno intense, una politica quasi tendenzialmente clandestina.

PRESIDENTE. Intendo aggiungere alcune brevi considerazioni in relazione all'indagine in oggetto che è riferita in particolare al ruolo e alla presenza dell'Italia nelle organizzazioni internazionali. Dalla relazione del presidente Napolitano, che apprezzo moltissimo, non emerge quale sia attualmente e quale sarà in futuro il peso che l'Italia potrà esercitare sul processo di riforma delle istituzioni comunitarie.

Al di là di tale valutazione, segnalo una sensazione che ho avvertito recentemente. Insieme ad altri commissari ci siamo recati la settimana scorsa a Praga dove è molto sentito il problema dell'allargamento dell'Europa agli altri paesi, in particolare alla Repubblica Ceca. Vorrei sapere se lei è ottimista a questo riguardo perché, sulla questione, la sua relazione non mi è parsa, nel complesso, esprimersi positivamente.

Vorrei chiedere inoltre se non ritenga che l'atteggiamento del Regno Unito, a parte la sua tradizionale e autonoma presenza in Europa (come è avvenuto anche in materia monetaria), non dipenda, oltre che dall'attrazione di cui ha parlato il collega Vertone Grimaldi verso il Canada e gli Stati Uniti, dalla sensazione della prevalenza dell'asse Parigi-Berlino, di quest'asse tra la Francia e la Germania di cui molto si è parlato.

Il terzo punto che vorrei sottoporre alla sua attenzione concerne la prospettiva istituzionale. Quali poteri avrà in futuro il Parlamento europeo? Può rimanere così com'è o andrà riformata la rappresentanza? Che funzioni avrà questa Commissione o altra istituzione che nascerà nel corso delle modifiche istituzionali? Sarà una specie di Governo europeo?

Attualmente i Parlamenti (almeno quello italiano) stanno perdendo molto del loro peso a causa delle decisioni che molte volte rimbalzano da Bruxelles e diventano leggi dello Stato al di là e al di sopra delle decisioni parlamentari dei singoli Stati. In tale prospettiva la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo si pone questi interrogativi oltre a quelli relativi alla riponderazione dei voti nel Consiglio e quindi alla

definizione delle maggioranze passando dall'unanimità alla maggioranza assoluta?

Ritengo che una Commissione importante come quella che lei presiede debba già avere all'esame tali questioni, con quali prospettive non lo so, però credo che, se unita alla presenza del Governo, anche la presenza di parlamentari italiani in Europa possa avere un certo peso.

NAPOLITANO. Desidero ringraziare tutti i senatori che hanno preso la parola rivolgendomi domande interessantissime che mi stimolerebbero ad infliggervi una lunga replica. Per vostra fortuna un precedente impegno con il Movimento europeo mi obbliga ad essere breve e per la verità – me ne scuso – anche sommario.

I temi sono molto rilevanti. Cominciamo dall'allargamento: è chiaro che la Conferenza intergovernativa è stata convocata per questo. Ricordo che proprio Italia, Francia e Belgio misero una loro dichiarazione agli atti della Conferenza di Amsterdam affermando che, ove si fosse prospettato un allargamento dell'Unione europea ad oltre venti membri, si sarebbe dovuto procedere ad una revisione globale dell'assetto istituzionale dell'Unione stessa, pena la paralisi e il rischio di diluizione dell'*acquis* comunitario.

A proposito di quanto osservato dal senatore Andreotti, vorrei precisare che siamo effettivamente in una situazione molto complicata. Ho fatto parte del Parlamento europeo dal 1989 al 1992, pur partecipando ai lavori in misura limitata in quanto ero anche deputato nazionale, e ricordo che già nel 1990 si aprì la discussione su come combinare l'allargamento con l'approfondimento dell'integrazione. Se dovessi essere veramente brutale, direi che dopo dieci anni di discussione ci si è trovati quasi al punto di partenza e sono poi precipitate le decisioni che sappiamo in materia di allargamento.

Lo dico con modestia, tenendo conto di tanti elementi, ma credo che sia stato un grave errore impostare i rapporti soprattutto con i paesi dell'Europa Centrale e Orientale che dopo la caduta dei regimi comunisti bussavano alla porta dell'Unione europea su una prospettiva di adesione e di ingresso come membri a pieno titolo (la *full membership*). Credo che sia stato un grave errore svalutare lo *status* di paesi associati che avrebbe consentito un avvicinamento e un graduale inserimento nel sistema dell'*acquis* comunitario. Sono prevalse una serie di considerazioni o calcoli politici, il senatore Vertone direbbe anche in chiave di attrazioni geopolitiche.

Si è così registrata una corsa di Capi di Stato e di Governo a chi prometteva a più breve scadenza a questo o a quel paese dell'Europa Centrale o Orientale che sarebbe diventato a pieno titolo membro dell'Unione. In questo momento le autorità polacche ricordano che sia Kohl sia Chirac si recarono di persona a Varsavia a dire che al massimo nel 2000 la Polonia sarebbe stata membro a pieno titolo dell'Unione. Dopo promesse, tergiversazioni, contraddizioni, incertezze è arrivata la decisione: non più solo sei paesi candidati con cui si negozia, ma dodici. In questo senso,

come diceva il senatore Andreotti, tutti sullo stesso piano, salvo la Turchia che è rimasta nel limbo; infatti è un paese di cui si è registrata la candidatura ma con il quale non si sono aperti i negoziati. Quindi si negozia con dodici paesi e non con la Turchia e con questi dodici si negozia sullo stesso piano. Forse c'è un problema di comunicazione con le Giunte o con le Commissioni per gli affari europei dei Parlamenti nazionali, ma esistono dei rapporti della Commissione su quanto è stato chiesto, cioè sullo stato di avanzamento dei negoziati; in particolare, in un'ultima relazione – che sarebbe bene che i colleghi di questa Commissione potessero esaminare – si dice che c'è una fortissima pressione per entrare.

Si è detto che l'Unione dovrà essere pronta dal 1° gennaio 2003 e adesso si specula su quanti entreranno. Può darsi che la teoria «della regata» sostenuta da Prodi – che è assolutamente giusta – sia travolta da considerazioni politiche. Secondo tale teoria si entra mano a mano che ci si avvicina al traguardo del soddisfacimento di tutte le condizioni e di tutti i criteri. Tuttavia dubito che a un cento punto si possa dire «entra l'Ungheria e non entra la Polonia». C'è chi teme che non si possa nemmeno dire «entra l'Estonia perché è più pronta e non la Lettonia e la Lituania». Già si favoleggia – preferisco usare questo termine – di un *big bang* di dieci paesi che dovrebbero entrare tutti probabilmente nel corso dei prossimi cinque anni, lasciando in fase di attesa invece Bulgaria e Romania. È una questione effettivamente molto complicata, anche per gli errori fatti, per gli annunci o le promesse del recente passato.

A tutto questo si aggancia la problematica delle revisioni istituzionali, con il rischio di una paralisi delle istituzioni. Al momento stiamo vedendo quanto è faticoso mettersi d'accordo in quindici, con il regime dell'unanimità o raggiungendo comunque il compromesso più ampio possibile. Quando si sarà in ventidue, venticinque o ventisette non c'è dubbio che si incontrerà un rischio di paralisi da diluizione. Bisogna aprire le finestre per poter andare avanti in alcuni settori, come d'altronde si è fatto inizialmente per Schengen e poi per la moneta unica (adesso siamo dodici su quindici e non so quanti paesi saranno nella moneta unica quando l'Unione sarà a venti). Si può quindi procedere anche a velocità differenziate, l'importante è non perdere di vista quelli che non raggiungono subito l'uno o l'altro esercizio; devono essere sempre esercizi aperti e non avanguardie chiuse. Questa rimane effettivamente una questione cruciale. In conclusione, se si mette tanto l'accento sulle istituzioni non è per perdere di vista le politiche da fare, visto che se le istituzioni non funzionano le politiche non si fanno, non vanno avanti.

Per quanto concerne le prospettive dell'Unione, le questioni poste dal senatore Vertone Grimaldi sono oggetto di attento dibattito e richiederebbero moltissimi approfondimenti. Mi scuso per la sommarietà della risposta. La scelta tra Stato federale o confederazione è oggetto di una discussione in parte antica. La tendenza è sempre stata saggiamente quella di sostenere che non c'è un modello prefigurato, che non si deve aderire ad uno schema, che l'esperienza della Costituzione europea è assolutamente originale, senza precedenti e che occorre affidarsi anche alla forza

creatrice degli sviluppi del processo di integrazione sul piano istituzionale. Tuttavia sempre di più si avverte la necessità di definire un orizzonte e c'è una dialettica tra dimensione intergovernativa e dimensione sovranazionale che ha caratterizzato sin dagli inizi la costruzione europea. Si sono molto spinti nel senso di indicare una prospettiva federale il ministro degli esteri tedesco Fischer e, con grande misura e accortezza, l'ex presidente della Commissione europea Jacques Delors, il quale ha anche inventato la formula, che può apparire paradossale, di federazione di Stati nazionali, che può anche essere considerata un ossimoro, ma che insiste sul fatto che ci debba essere una accentuazione via via maggiore delle strutture e delle caratteristiche sovranazionali, senza ignorare la dimensione degli Stati nazionali, destinata a permanere; quindi – aggiungo – senza sognare. Può essere anche un sogno un po' pericoloso ipotizzare soltanto due livelli, quello delle istituzioni comunitarie e quello delle istituzioni regionali. In questo senso, la formula «Europa delle regioni» può essere deviante perché non si può pensare di scavalcare l'anello degli Stati nazionali e non c'è dubbio che ci devono essere tre livelli e non due.

Voglio ricordare un saggio molto illuminante pubblicato nel 1998 da Federico Mancini, giurista che tutti ricordiamo, scomparso recentemente, a lungo giudice della Corte del Lussemburgo, che perorava la causa dello Stato federale con un interrogativo che rimane ancora sospeso: si può immaginare un'entità sovranazionale che non sia Stato federale? È una materia molto aperta. Lunedì e martedì, sotto il patronato e l'auspicio dei presidenti Ciampi e Rau, si svolgerà a Milano una conferenza sulla Costituzione europea. Chiediamo che a Nizza ci si prepari ad affrontare queste tematiche, anche perché qualche Capo di Stato si è lanciato, per esempio Chirac al *Bundestag*, dicendo che bisogna elaborare una Costituzione europea, ma bisogna precisare cosa si intende. Tutto ciò ha a che vedere con la prospettiva dell'Europa politica e qui veramente c'è una fortissima caratterizzazione dell'Italia, dell'europesismo italiano. Ho avuto occasione di recente di ricordare un passo assai bello delle memorie di Jean Monnet dedicate a De Gasperi e a come De Gasperi nel 1952 tendesse a contestare un'idea di integrazione puramente economica e a piccoli passi e avesse anche concepito la CED (Comunità europea di difesa), dicendo espressamente che era importante per la difesa ma anche come inizio dell'Europa politica. Poi la CED fallì.

Non si può continuare a dire che l'Europa politica verrà dopo l'integrazione economica: siamo arrivati alla moneta unica, l'Europa politica non si sa se c'è oppure no. Penso sia fortemente presente nell'attuale Commissione; voglio ricordare il commissario Monti, che lo dimostra con i suoi atti ed interventi; ho partecipato con lui ad una interessante iniziativa rivolta agli studenti, anche attraverso Internet, alla Bocconi sabato scorso: egli è un convinto europeista. Lo stesso si può dire dei commissari Barnier, che rappresenta la Commissione alla Conferenza intergovernativa, e Loyola de Palacio, e mi riferisco espressamente a commissari di tendenze politiche opposte, fortemente uniti da una fede europeista. Anche se non è così per tutti i 20 commissari. Ne ha parlato nettamente il pre-

sidente Prodi nel suo discorso del 3 ottobre al Parlamento di Strasburgo, che è stato dopo un anno il primo discorso a procurargli un'ovazione in Parlamento, interrotto più volte da applausi a scena aperta.

Per quanto riguarda la Spagna, si tratta di una questione molto delicata. La Spagna vuol essere considerata grande e vuole esserlo in termini concreti; vuole più peso nella riponderazione dei voti: subordina, con tecnica mercantile, il suo consenso su altri punti ad una attribuzione di peso sufficiente nella riponderazione dei voti. Ha la metà della popolazione della Germania, circa due terzi della popolazione di Francia, Italia e Gran Bretagna, però per tanti aspetti deve essere considerata un grande paese, soprattutto rispetto ai piccoli e piccolissimi che stanno per entrare, con l'eccezione della Polonia che si collocherà allo stesso livello di popolazione della Spagna, la quale d'altronde ha già avuto il suo riconoscimento con due commissari. Certamente le attrazioni geopolitiche ci sono e con esse bisogna fare i conti. Tuttavia ritengo sia molto forte la consapevolezza, anche dei Governi dei paesi più importanti membri dell'Unione, che sono del tutto legittime le reti di relazioni bilaterali sul piano economico, commerciale e culturale ma che in un mondo sempre più globale è importante fare insieme come Unione europea la propria parte sullo scacchiere mondiale.

Per quanto riguarda la Carta dei diritti, condivido interamente quanto ha detto la senatrice de Zulueta, anche sul fatto che, benché non integrata nei Trattati, avrà una ricaduta sul piano giurisdizionale: la Corte del Lussemburgo non potrà non tener conto della Carta dei diritti che si sta per proclamare. Io sono convinto che si tratta di un passo importante in rapporto allo spazio di libertà, alla cittadinanza europea, ad una forte esigenza di valori condivisi.

Vorrei aggiungere che non dobbiamo pensare ai problemi delle istituzioni dell'Unione soltanto come problemi di funzionamento e di efficienza. Sicuramente questi sono vitali, ma dobbiamo pensare molto anche ai problemi di legittimazione democratica di queste istituzioni, di consenso dei cittadini; sono d'accordo con il senatore Andreotti: talvolta dobbiamo avere più fiducia nei cittadini e non pensare che stiano tutti dietro il proprio Governo che agita la bandierina del posto in Commissione. Però, dobbiamo dare loro risposte comprensibili, dobbiamo permettere loro di riconoscersi in un'Europa politica, in un sistema di valori, in istituzioni trasparenti, e in questa chiave ritengo abbia grande importanza la Carta dei diritti, che bisogna saper spendere nel rapporto con i cittadini anche attraverso una mobilitazione, come quella in atto, di organizzazioni sociali, culturali, dell'associazionismo. Penso che questo sia un grandissimo capitolo.

Come abbiamo lavorato in vista di Nizza? Il Parlamento europeo ha avuto due rappresentanti presso la Conferenza intergovernativa con poteri di partecipazione alle discussioni anche di carattere negoziale, però solo al livello più basso. C'è stata inoltre la possibilità per la Presidente del Parlamento europeo di indirizzarsi ai Ministri o ai Capi di Stato. La Commissione affari costituzionali ha fatto il massimo sforzo dedicando alle pro-

blematiche in considerazione una serie di riunioni con cadenza bisettimanale, alle quali sono stati invitati rappresentanti di tutti i Parlamenti nazionali, anche per saldare questo rapporto così come sollecitato dal presidente Servello. Abbiamo avuto, per la verità, quasi sempre rappresentanti del Parlamento italiano, meno degli altri. L'ultima volta, se ben ricordo, c'erano rappresentanti portoghesi, greci e italiani. Abbiamo avuto due sessioni, una a febbraio e l'altra a luglio, con la partecipazione di Prodi e della Presidente del Parlamento e anche con rappresentanze molto qualificate dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati, il che ha consentito il confronto e anche, spero, qualche chiarimento significativo.

È ovvio che, nella prospettiva istituzionale, siamo molto attenti ai poteri del Parlamento europeo, che si sono enormemente accresciuti e sono diventati poteri di codecisione legislativa – si calcola – per il 70 per cento delle materie. Chiediamo con insistenza che a Nizza si decida che, in tutti i campi in cui si passerà dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata, sia riconosciuto il potere di codecisione legislativa per il Parlamento europeo, ma non è questione risolta, la garanzia non è stata ottenuta.

Per le conclusioni di Nizza non è facile indicare la barra minima. Ci sono state anche dichiarazioni solenni: il presidente Chirac nel Parlamento europeo ha affermato che non si aprirà la porta all'allargamento se non saranno effettuate riforme istituzionali adeguate, che non si faranno conclusioni al ribasso, ma il rischio di conclusioni minimaliste della Conferenza esiste, come ho già sottolineato: non parlerei di buio, ma di nebbia fitta, che non sappiamo se sarà squarciata da un sole miracoloso all'alba della conclusione a Nizza della Conferenza intergovernativa.

Certamente, come ha ricordato il senatore Andreotti, Nizza non rappresenta solo la conclusione della Conferenza intergovernativa su questioni che possono apparire tecniche e complicate, ma è anche Consiglio a presidenza francese. In risposta ad una preoccupazione espressa, sottolineo che la presidenza francese porterà all'approvazione un'agenda sociale (occorrerà poi valutare se i contenuti sono significativi) e alle conclusioni del negoziato sulla difesa comune, per la nascita di un embrione di difesa comune; inoltre, saranno assunte sicuramente posizioni di politica internazionale, specialmente sul Medio Oriente, ancora una volta area di crisi. Non c'è dubbio, come ha affermato la senatrice Squarzialupi, che ci sono problemi di trasparenza democratica, legittimità, controllabilità, anche nei nuovi sviluppi della politica di difesa. Il Parlamento europeo aveva chiesto – ma l'argomento non è stato proprio posto all'ordine del giorno – che nella revisione dei Trattati fossero inseriti i nuovi organismi che si stanno per istituire nel settore della difesa, affinché vi fosse un inquadramento istituzionale e una possibilità di controllo e indirizzo da parte del Parlamento.

È vero poi che esiste una frammentazione di competenze: il ritardo dell'Europa, di cui ha parlato il presidente Scalfaro, sembrerebbe essersi affrontato con la creazione dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune; abbiamo poi le competenze dei Ministri degli esteri, soprattutto la Presidenza del Consiglio di turno, che svolge inizia-

tive non trascurabili; abbiamo nello stesso tempo nella Commissione europea Chris Patten, commissario (di alta qualità) responsabile per le relazioni esterne; c'è anche il responsabile delle relazioni esterne commerciali, il commissario Pascal Lamy. Esiste dunque una frammentazione di competenze che sta diventando una questione seria. Il presidente Prodi ha affrontato tale questione nel discorso del 3 ottobre, ma il Consiglio o i Governi vogliono tenersi molto stretto il potere di indirizzo e di intervento attraverso l'aggancio dell'Alto rappresentante al Consiglio e non alla Commissione.

Per quanto riguarda la presenza e il ruolo dell'Italia, va sottolineato che la Commissione e il Parlamento europeo fanno molto affidamento sul ruolo dell'Italia. La signora Fontaine non esita a sottolineare di affidarsi all'appoggio che verrà dall'Italia: esercitiamo dunque un ruolo non trascurabile. Ritengo francamente che il direttorio, l'asse franco-tedesco, sia destinato ad avere assai minor peso che in passato, anche perché il rapporto a due Francia-Germania si è talmente squilibrato con l'unificazione tedesca che credo sia ben presente anche alle forze di Governo e politiche francesi la necessità di riequilibrarlo attraverso un rapporto forte con altri paesi, in particolare con l'Italia.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Napolitano a nome della Commissione per le informazioni che ci ha fornito e, soprattutto, per le valutazioni che ha espresso, che mi pare siano largamente condivise. Rivolgo molti auguri per la sua opera.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,35.