



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 7

**COMMISSIONI RIUNITE E CONGIUNTE**

3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) e 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica

e

III (Affari esteri e comunitari) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO SUGLI ESITI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 29-30 OTTOBRE 2009

7<sup>a</sup> seduta: mercoledì 11 novembre 2009

Presidenza della Presidente della 3<sup>a</sup> Commissione  
del Senato della Repubblica DINI

**I N D I C E****Comunicazioni del Governo sugli esiti del Consiglio europeo del 29-30 ottobre 2009**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 13, 24
ANTONIONE (PdL), deputato . . . . .	14
* BONIVER (PdL), deputata . . . . .	11
CABRAS (PD), senatore . . . . .	16
FASSINO (PD), deputato . . . . .	9
FRATTINI, ministro degli affari esteri . . . . .	4, 20
* LIVI BACCI (PD), senatore . . . . .	12
* MARINARO (PD), senatrice . . . . .	15, 19
NIRENSTEIN (PdL), deputata . . . . .	18, 19
PERDUCA (PD), senatore . . . . .	18
* PIANETTA (PdL), deputato . . . . .	17
SANTINI (PdL), senatore . . . . .	16

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico:PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto- LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: (Misto-RRP).*

*Interviene il ministro degli affari esteri Frattini.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,05.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del Governo sugli esiti del Consiglio europeo del 29-30 ottobre 2009**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le Comunicazioni del Governo sugli esiti del Consiglio europeo del 29-30 ottobre 2009.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, sia la trasmissione radiofonica, nonché la trasmissione televisiva attraverso il canale satellitare del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Signor Ministro, la ringrazio insieme alla collega Boldi e ai colleghi Stefani e Pescante per essere qui di fronte alle nostre Commissioni.

L'ultimo Consiglio europeo di fine ottobre ed il prossimo vertice straordinario, il cui svolgimento è stato annunciato per il 19 novembre, segnano delle tappe decisive nello sviluppo dell'Unione. Con la ratifica della Repubblica ceca del Trattato di Lisbona si chiude un lungo processo di riforma delle istituzioni europee. E si chiude con un Trattato che, nonostante tutto, preserva quel nucleo di avanzamenti essenziali, frutto del lavoro della Convenzione europea prima e della Presidenza italiana poi, che portò alla firma a Roma del Trattato costituzionale. Un lavoro cui lei personalmente, signor Ministro, diede un impulso significativo e che vide coinvolti a vario titolo molti di noi con il sostegno convinto del Parlamento italiano.

Oggi la sfida è quella di utilizzare al meglio i nuovi strumenti messi a disposizione dell'Unione dal Trattato di Lisbona. E qui, sono sicuro, l'Italia e il suo Governo faranno la loro parte. La stanno facendo in questi giorni di trattative anche convulse con il sostegno deciso e compatto dell'intero Parlamento, di tutte le sue forze politiche, nel segno di quel ruolo storicamente svolto dal nostro Paese di pioniere nel processo di integrazione europea. Molti di questi temi sono stati affrontati dal Consiglio europeo del 29 e 30 ottobre, e lo saranno in modo decisivo nel vertice del 19 novembre.

Mi preme qui ricordare la questione del Servizio europeo per l'azione esterna cui tutti gli Stati membri saranno chiamati a dare un contributo.

Quello italiano dovrà essere qualificato e significativo. È un impegno preciso su cui ci siamo ritrovati tutti nel corso dell'esame dei documenti di bilancio. Signor Ministro, ritengo che, nonostante le difficoltà della finanza pubblica italiana, il nostro Ministero degli esteri dovrà fare uno sforzo per garantire che l'Italia e la sua prestigiosa diplomazia siano rappresentate come devono nel nuovo Servizio diplomatico europeo. Questo Servizio, che tanto abbiamo voluto noi italiani, per la cui costruzione più di altri ci siamo battuti, sarà lo strumento da cui dipenderà tanta parte della capacità dei nuovi vertici dell'Unione di parlare con un'unica e autorevole voce sulla scena internazionale. Le scelte, che saranno compiute nei prossimi giorni, del nuovo Presidente del Consiglio europeo e del nuovo Alto rappresentante dovranno essere fatte con questo essenziale obiettivo e con la prospettiva di garantire, grazie alla qualità degli uomini che ricopriranno questi incarichi, coerenza e autorevolezza della presenza dell'Europa sulla scena internazionale.

Con questi auspici, che credo siano largamente condivisi dai colleghi, caro Ministro, le do la parola.

FRATTINI, *ministro degli affari esteri*. Grazie molte, presidente Dini e grazie ai Presidenti delle altre Commissioni. Ringrazio anche tutti i colleghi per la loro presenza. Certamente il Consiglio europeo di ottobre ha assunto delle decisioni importanti, ma l'evoluzione anche in queste ore ed in questi giorni della questione istituzionale è il tema che richiede, a mio avviso, le mie riflessioni introduttive.

Come è stato ricordato dal presidente Dini, dopo la decisione del Consiglio europeo di ottobre di venire incontro alle ultime aspettative e richieste della Repubblica ceca, il processo di ratifica del Trattato di Lisbona si è concluso e posso dirvi che per dare particolare solennità a questo momento di conclusione, che chiude oltre dieci anni di riflessioni sulla riforma istituzionale dell'Unione Europea, io accoglierò personalmente dopodomani, venerdì 13, il primo Ministro ceco, che verrà alla Farnesina a consegnare fisicamente lo strumento di ratifica. Come sapete, l'Italia ha la custodia di tutti i Trattati dell'Unione Europea, dal Trattato di Roma del 1957 in poi, ma a questo atto particolare abbiamo ritenuto di dare una particolare solennità con la visita del primo Ministro ceco che mi consegnerà simbolicamente, ma anche fisicamente, lo strumento ratificato e firmato dal presidente Klaus. Con questo, l'ultimo passaggio politico che occorre, al di là degli adempimenti tecnici che credo si concluderanno in qualche settimana, è la decisione di nomina del Presidente del Consiglio e dell'Alto rappresentante. Il Presidente della Commissione, come sapete, è stato nominato e confermato anche dal Parlamento europeo. Su questo la riunione del Consiglio europeo del 19 novembre sarà il momento di adozione della decisione finale; abbiamo seguito dal primo momento prima le discussioni politiche all'interno delle famiglie europee di rispettiva appartenenza, ma oggi la mano è passata alla Presidenza di turno svedese, che sta concludendo le consultazioni con i Capi di Stato e di Governo e arriveremo ad una decisione.

Dico subito che l'Italia non ritiene che si possa e si debba comunque arrivare ad una decisione a maggioranza. Credo che l'ipotesi, ventilata mai da autorità istituzionali, ma spesso da articoli, scenari e retroscena, sfondi, commenti, di un voto a maggioranza sarebbe un brutto inizio per il nuovo sistema istituzionale dell'Unione Europea: dobbiamo individuare un Presidente del Consiglio per consenso, un Alto rappresentante per consenso. Credo che il consenso si possa raggiungere; il Governo italiano sostiene con convinzione l'ipotesi dell'onorevole D'Alema come Alto rappresentante, l'ho detto e lo ripeto, ma è giusto dirlo anche qui, nella sede del Parlamento: quando un italiano è indicato per una così importante carica istituzionale, l'interesse nazionale dell'Italia deve ovviamente superare qualsiasi riflessione sull'appartenenza politica. Sono certo, in ogni caso, che l'onorevole D'Alema, se, come personalmente auspico, risulterà il prescelto, potrà esprimere quella politica europea comune, di politica estera e di sicurezza comune, all'altezza delle nostre aspettative.

Come primo impegno, il futuro Alto rappresentante dovrà elaborare una proposta per avere entro l'aprile 2010 il Servizio diplomatico europeo in funzione. L'inizio del funzionamento non può andare oltre il mese di aprile 2010, altrimenti, come voi comprendete, avremmo dato il segnale davvero pericoloso di un'entrata in vigore del Trattato cui non fa seguito la prima e più visibile conseguenza strutturale: il fatto che vi saranno domani, accanto alle diplomazie dei Paesi membri, ricordiamolo sempre, alcune centinaia di funzionari che saranno messi a disposizione dagli Stati membri per il Servizio diplomatico europeo. Questo è un adempimento fondamentale cui l'Italia, come giustamente ricordato dal presidente Dini, deve dare un contributo forte di alta professionalità, come siamo certamente in grado di dare, con i nostri diplomatici. Vi dico subito, essendo qui in Parlamento, che per fare questo abbiamo già richiesto, con una norma da inserire nella finanziaria, che sia autorizzato nei prossimi sei anni il reclutamento straordinario di un numero di diplomatici sufficiente a fornire al Servizio diplomatico europeo le professionalità di cui ci sarà bisogno. È evidente che non si può immaginare di contribuire al Servizio diplomatico europeo sottraendo nostri diplomatici alle sedi dove attualmente prestano servizio. Lo dico per chiarezza e perché la mia decisione su questo è assolutamente chiara. Mi auguro e sono certo che il Parlamento vorrà sostenerla.

Le altre decisioni del Consiglio europeo di ottobre hanno riguardato anzitutto i cambiamenti climatici. Sapete molto di quanto è avvenuto: il rapporto e le relazioni dei Capi di Stato hanno avuto ampia pubblicità e sicuramente il dato politico più importante è la conferma da parte dell'Unione Europea della sua proposta ambiziosa ed equilibrata di una riduzione al 2020 delle emissioni di carbonio del 20 per cento e fino al 30 per cento se vi sarà un analogo impegno degli altri attori internazionali non europei. Si tratta certamente di una decisione equilibrata, perché si è occupata per la prima volta anche dei criteri per la ripartizione dei costi di questo enorme impegno strategico cui l'Europa deve dare una risposta ambiziosa e all'altezza del suo interesse. Avremo un'ulteriore tappa prima

del vertice di Copenhagen, che, come tutti sapete, è il vertice delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. A dicembre, quindi, ci sarà l'incontro di Copenhagen e prima, il 23 novembre, avremo un Consiglio ambiente straordinario.

Questo è necessario perché è uno dei punti chiave emersi dal Consiglio europeo: l'Europa mette a disposizione degli altri *partner* la sua proposta ambiziosa, ma evidentemente moltissimo dipenderà dall'atteggiamento negoziale degli altri grandi *partner* internazionali cui si deve una potenzialità nelle emissioni di CO<sub>2</sub> incomparabilmente superiore a quella dell'intera Europa. Parlo degli Stati Uniti, della Cina e dell'India. Proprio per valutare l'andamento delle posizioni anzitutto di questi Paesi – vi sono però altri importanti attori, quali il Brasile e i Paesi africani – il Consiglio ambiente del 23 novembre farà il punto sullo stato dei negoziati e sulla sostanza: quanta disponibilità viene data, che percentuali di riduzione, quali obiettivi temporali intermedi sono accettati e quali no. È simile a quanto accaduto a L'Aquila quando abbiamo convocato il *Major economies forum*, un incontro tra i Paesi del G8 e le grandi economie emergenti del mondo, dove risultò per la prima volta una disponibilità già annunciata e confermata degli Stati Uniti d'America e una disponibilità non annunciata e per la prima volta data anche dalla Cina e dall'India. Come questa disponibilità si tradurrà in una concreta disponibilità negoziale, ovviamente lo dobbiamo ancora vedere; quel che è certo – è questa la mia valutazione – è che a Copenhagen non si farà il nuovo trattato *post* Kyoto, ma vi sarà un documento politico vincolante, sempre se c'è l'accordo, che conterrà i punti di sostanza. Il dettaglio del trattato, che richiede molti articoli e verifiche lunghissime, bloccherebbe di fatto il negoziato.

La decisione verso cui ci siamo orientati, quindi, è chiedere agli altri *partner* un impegno vincolante sulla sostanza, rimettendo poi la definizione del trattato sostitutivo di Kyoto ad un formato negoziale che parte a Copenhagen, ma che non può esaurirsi lì; questo lo comprendete. Quel che conta è l'impegno temporale e quantitativo di tutti i *partner* internazionali. Abbiamo assunto un impegno finanziario importante e una prima questione riguarda come possiamo aiutare i Paesi in via di sviluppo ad essere anche loro della partita. Occorre aiutarli in termini di tecnologie verdi, in modo che l'aiuto allo sviluppo verso quei Paesi si traduca in interventi utili a conseguire gli obiettivi cui guardiamo con il vertice di Copenhagen. C'è un *fast start*, ovvero un'iniziativa immediata che partirebbe già nel 2010, che mette a disposizione tra i cinque e i sette miliardi di euro, destinati, entro il 2020, ad aumentare, non solo per l'Europa, a 100 miliardi di euro.

L'Europa propone ancora una volta questo impegno finanziario agli altri attori globali perché evidentemente, se si raggiunge un accordo tra tutti, gli aderenti devono concordare sul contributo economico ai Paesi in via di sviluppo in questa materia.

Sulle modalità di ripartizione dei finanziamenti c'erano due scuole di pensiero. Questa volta mi riferisco alla parte europea: una volta approvato il meccanismo, bisognava stabilire il metodo di ripartizione degli oneri fi-

nanziari tra gli europei. I criteri erano due: il livello di emissioni di anidride carbonica in atmosfera di ciascun Paese e il livello quantitativo di PIL nazionale. Accanto a questo criterio, tenendo conto della richiesta di molti Paesi e anche della condizione di crisi economico-finanziaria per la risoluzione della quale ieri all'ECOFIN abbiamo definito dei piani di rientro del debito con la presenza dei Ministri dell'economia, si è introdotto il riferimento alla capacità di pagamento degli Stati membri. I criteri, quindi, non sono solo l'ammontare del PIL, ma anche la concreta capacità di pagamento di ciascun Paese. È una richiesta forte che veniva da molti dei Paesi in condizioni economiche più difficili e, in particolare, dai nuovi Paesi membri della Europa dell'Est. Questi sono i punti sulla questione pacchetto clima.

Si è discusso a lungo sulle prospettive di crescita e di uscita dalla crisi economico-finanziaria; il tema è trasfuso pienamente nelle conclusioni del Consiglio, che sono ovviamente pubbliche e a cui mi riporto.

Un accento nuovo è stato posto sul tema, che anche l'Italia aveva evocato, dell'occupazione e della lotta alla disoccupazione. È stata peraltro richiamata l'esigenza di coniugare il rilancio e le misure di stimolo con il rigore finanziario. L'ECOFIN ha, infatti, ristabilito il criterio chiaro che i parametri di rientro del debito devono essere fissati: perché c'è la crisi non ci si può dimenticare che abbiamo dei parametri di freno alla spesa pubblica e delle politiche di rigore cui l'Italia si attiene. Noi abbiamo «tenuto» in questo momento, mentre vi sono Paesi che sono arrivati ad una percentuale del rapporto *deficit*/PIL che arriva (e talvolta lo supera) al 10 per cento. Comprendete bene che per rientrare nel parametro del 3 per cento un po' di tempo ci vorrà. L'Italia per fortuna è lontanissima da questi tetti preoccupanti.

L'altro grande tema, sollecitato dall'Italia, è stato quello dell'immigrazione e dell'asilo. Ne avevo parlato a lungo alla fine dell'estate, a settembre: avevo posto il problema al Consiglio dei Ministri degli esteri e il collega Maroni l'aveva ripreso nel Consiglio dei Ministri dell'interno; il presidente Berlusconi ha sollevato il tema per il Consiglio di ottobre, scrivendo, insieme al presidente Sarkozy, una lettera formale chiedendo non solo che il tema fosse inserito, cosa che era già decisa, ma ponendo anche alcuni grandi temi che per l'Italia, ma più in generale per l'Europa, sono di interesse prioritario. Avevo presentato – lo ricorderete – già nel mese di aprile al Consiglio dei Ministri degli esteri una proposta di piano d'azione, che era stata accolta, relativa al Mediterraneo e alla collaborazione nel Mediterraneo. Ebbene, rispetto alle nostre richieste, abbiamo trovato piena soddisfazione nelle conclusioni del Consiglio: c'è stata una discussione politica su questo tema, e il Consiglio invita alla realizzazione di un'un'agenzia, o comunque di un ufficio strutturale europeo per l'asilo, entro la fine di quest'anno. Questo è un obiettivo primario che l'Italia aveva segnalato proprio affinché si potesse armonizzare il sistema delle politiche di asilo evitando quello che molti hanno chiamato *asylum shopping*, in modo che si eviti quel fenomeno per cui ogni Stato a cui per primo si presenti un richiedente asilo applichi un trattamento normativo diverso. Que-

sto evidentemente imponeva una politica unificata europea sul trattamento dei richiedenti asilo, non solo sulle procedure; per l'esaudimento della nostra richiesta prevediamo anche un limite temporale molto stretto, entro la fine di quest'anno. L'accordo lo troveremo al Consiglio di dicembre, dove si approverà la cosiddetta strategia di Stoccolma, che è il nuovo piano quinquennale su giustizia, sicurezza e libertà che sostituirà il programma dell'Aja approvato nel 2004, che scadrà appunto a novembre del 2009. Nel pacchetto 2010-2014 avremo, secondo l'invito del Consiglio europeo di ottobre, l'inclusione dell'Agenzia europea per l'asilo.

Il secondo punto su cui abbiamo ottenuto soddisfazione è il principio della solidarietà europea. Sono state fatte molte discussioni in proposito e vi sono state molte polemiche del tutto ingiustificate; certo è che invocare la solidarietà europea era una giusta idea e una giusta proposta, tant'è vero che oggi è stato varato il primo programma di *resettlement* dal primo Paese, il più debole, Malta, con l'impegno a presentare programmi di ricollocazione di rifugiati da Paesi sotto particolare pressione migratoria verso altri Paesi, che sono finora 13, che hanno volontariamente accettato il *resettlement*. È il primo passo, non è il passo conclusivo; riteniamo che il *resettlement*, cioè la distribuzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, ovvero quelli che devono restare nel territorio europeo in ogni caso, non possa essere fatta solamente su base volontaria, ma si debba introdurre il meccanismo di redistribuzione obbligatoria. Il primo passo lo abbiamo compiuto e credo sia importante registrare come in pochi mesi si sia passati dalla chiusura, che bloccava, perché queste decisioni ancora le prendiamo all'unanimità, all'approvazione, che ha presupposto l'unanimità del consenso.

Il terzo punto che voglio richiamare è la forte collaborazione che Frontex (l'Agenzia europea per le frontiere esterne e per l'immigrazione) è chiamata ad attivare, ancora più che in passato, con i Paesi di transito e con i Paesi di origine. Abbiamo chiesto che questa collaborazione si manifesti nell'attuazione con criteri europei, quelli della nuova direttiva rimpatri recentemente entrata in vigore: si tratta della direttiva che prevede il rimpatrio degli immigrati irregolari nei Paesi d'origine e su questo il Consiglio europeo ha condiviso che i cosiddetti voli di rimpatrio debbano essere voli europei, addirittura includendo la previsione che Frontex possa a questo scopo noleggiare degli aerei *charter* perché il riaccompagnamento al Paese di origine sia fatto con criteri *standard* di rispetto delle regole di trattamento delle persone che sono rimpatriate che non sia diverso da Paese a Paese. Vi saranno quindi *standard* europei garantiti dalla Agenzia europea.

L'altro tema su cui il Consiglio europeo ha seguito la richiesta dell'Italia è quello degli accordi con i Paesi di origine e con i Paesi di transito, accordi da un lato per il rimpatrio volontario, dall'altro per incrementare le politiche di sviluppo dei Paesi di origine dei migranti, che, come abbiamo sempre detto, è la vera chiave per prevenire i flussi migratori e, inoltre, l'intensificazione del dialogo per arrivare ad un accordo Europa-Libia. L'Europa sta negoziando da tempo con la Libia, sulla base



dell'accordo nazionale Italia-Libia. L'Unione Europea ha deciso di accelerare le procedure per arrivare ad un accordo Europa-Libia sulla base dei principi di collaborazione, pattugliamento congiunto, rimpatrio, monitoraggio del trattamento delle persone che si trovano in Libia, tutti principi che saranno inseriti in un accordo che il Consiglio europeo ha in qualche modo auspicato di siglare in tempi rapidi.

Per quanto riguarda l'ultima parte, relativa alle relazioni esterne, ricordo solo il tema dell'Afghanistan: abbiamo condiviso la strategia europea per l'Afghanistan, che si basa sui contributi forniti da molti Paesi europei, tra cui l'Italia; il contributo più significativo che l'Italia ha dato al documento strategico che è stato approvato è quello dell'approccio regionale all'Afghanistan e al Pakistan insieme, che hanno ovviamente ricette diverse, ma che devono essere considerati nel quadro regionale. L'auspicio espresso dall'Italia come Presidente del G8 a Trieste è quello di considerare tutti i vicini della regione attori da coinvolgere necessariamente nel processo di stabilizzazione, includendo l'Iran e i Paesi arabi del Golfo, che per la prima volta stanno dimostrando un interesse a collaborare. Questo contributo dell'Italia a caratterizzare un quadro regionale sarà uno degli elementi che illustreremo al presidente Karzai quando, con alcuni dei colleghi europei, ci troveremo, tra alcuni giorni, a Kabul per la giornata di insediamento del Presidente afgano.

FASSINO (*PD*). Signor Presidente, ringrazio il Ministro per l'ampia informazione che ci ha fornito su molti argomenti.

Concentrerò il mio intervento sulle questioni relative al Trattato di Lisbona e alla sua entrata in vigore. Il senatore Livi Bacci probabilmente interverrà sulle questioni relative al capitolo dell'immigrazione.

Penso che intanto dobbiamo valorizzare al massimo il fatto che finalmente si arriva al Trattato di Lisbona; sappiamo, infatti, quanto il parto sia stato doloroso e lungo. Il fatto che finalmente il Trattato possa entrare in vigore, proprio perché il percorso è stato così travagliato e lungo, può sembrare quasi scontato, ma non è così. Dobbiamo essere consapevoli che l'aver acquisito definitivamente un consenso intorno al Trattato permette all'Unione Europea di fare un salto di qualità che avvertiamo tutti essere sempre più necessario. In particolare, vorrei sottolineare un aspetto: il Trattato di Lisbona consente all'Unione Europea di rafforzare il suo essere un attore globale e di darsi gli strumenti per avere una soggettività forte e riconosciuta; però, credo che l'entrata in vigore del Trattato sia importante anche per un aspetto che abbiamo vissuto in questi mesi. In questo periodo d'incertezza sulle prospettive dell'Unione Europea, che sono state rese più acute e gravi dalla contestuale crisi economica e finanziaria, con tutte le conseguenze che ha avuto sull'Europa, abbiamo visto emergere soprattutto il volto dell'Unione Europea intergovernativa. Il processo di integrazione europea cammina costantemente su due gambe, quella dell'intergovernatività e quella della comunitarizzazione. Abbiamo alle spalle un periodo in cui la dimensione comunitaria è stata debolissima. A fronte della dimensione comunitaria, è cresciuto fortemente il peso della dimen-

sione intergovernativa. Ci siamo detti tante volte in questi mesi: si vedono Sarkozy, la Presidenza, il Consiglio, ma non si vede la Commissione; una frase che rappresentava in qualche modo la fotografia di questa debolezza.

Questo non è soltanto un dato di fatto, c'è anche qualcosa in più. Penso che il dibattito sulle dimensioni intergovernative e intercomunitarie percorra da sempre la vita del processo di integrazione dell'Unione Europea e che il rischio che vada affermandosi una dimensione prevalentemente intergovernativa dell'Unione Europea sia davanti a noi, se non altro per l'allargamento, che ha prodotto un'espansione del numero degli Stati membri, una più evidente complessità dei meccanismi decisionali; tutto questo può spingere sempre più verso l'illusione che la dimensione intergovernativa e interstatale sia la dimensione con cui più facilmente possiamo assumere le decisioni. Non penso sia così; penso che nell'intergovernatività, se enfatizzata, c'è un limite oltre il quale l'Unione Europea rischia di non essere quell'attore globale che vuole essere. Abbiamo bisogno di un'Europa che prosegua il suo cammino comunitario e penso che il Trattato di Lisbona sia importante per questo e perché offre gli strumenti per un'Europa che non ripieghi soltanto sulla dimensione intergovernativa.

Sul Trattato di Lisbona voglio dire una cosa che ci riguarda direttamente. Il Trattato prevede un ampliamento dei meccanismi di codecisione che coinvolgono il Parlamento europeo e procedure di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali significative. Ciò, tra l'altro, dovrà comportare una riflessione da parte del Parlamento italiano e delle sue istituzioni più propriamente deputate a questo, perché si apre una fase nella quale il ruolo che i Parlamenti nazionali sono sollecitati a svolgere nella vita dell'Unione cresce.

Un'ultima considerazione riguarda le cariche apicali che in queste settimane devono essere decise. Concordo ovviamente con quanto detto dal Ministro. Credo che la possibilità che un italiano possa essere nominato Alto rappresentante è un'opportunità di straordinario valore per il nostro Paese. Si decidono due figure di straordinaria importanza, come il Presidente del Consiglio, non più a rotazione, e l'Alto rappresentante. Dal punto di vista della vita strutturale dell'Unione, però, è molto più rilevante la funzione e la figura dell'Alto rappresentante che non quella del Presidente del Consiglio, pur essendo quest'ultimo importante. L'Alto rappresentante, infatti (che non sarà soltanto titolare della politica estera, ma anche Vice Presidente della Commissione), ha tra i suoi compiti quello di istruire e costituire il servizio diplomatico. Non è una conseguenza soltanto tecnica, perché l'Unione Europea in questo modo si dota degli strumenti per avere una politica estera distinta e autonoma nella sua gestione dai Paesi membri, che non è di poco conto. Sappiamo bene, infatti, che tante volte è stata proprio la debolezza dal punto di vista strutturale degli strumenti dell'Unione a far pesare nelle visioni di politica estera più gli interessi di questo o quel Paese membro che non gli interessi della soggettività dell'Unione. Il fatto che l'Italia possa accedere a questo incarico credo debba essere visto come una grande opportunità per il Paese.

Concordo con il ministro Frattini quando dice che nel momento in cui sono in gioco collocazioni internazionali di questa natura c'è un interesse del Paese che ci deve vedere tutti solidalmente uniti nel perseguirlo. Sappiamo bene quanto sia complesso, difficile e pieno di insidie il negoziato intorno a scelte di questa natura; tuttavia, credo sia di fronte a noi un'opportunità vera. Non ho bisogno di ricordare a voi il valore, la qualità personale e le caratteristiche politiche dell'onorevole D'Alema, che certamente ha tutti i requisiti e anche le condizioni di consenso largo, mi pare di capire, per accedere a questo incarico.

Prendendo atto con soddisfazione di quello che ha detto il Ministro, mi permetto di chiedergli un sostegno pienamente attivo del Governo, che significa un'attivazione di tutti gli strumenti della nostra struttura diplomatica, per mettere in campo tutto ciò che è necessario per sostenere la candidatura attivamente e non limitarsi ad affermare che se viene avanti la candidatura di D'Alema il Governo italiano la guarderà a favore. È un'affermazione importante che abbiamo apprezzato, ma a questo punto, siccome siamo in dirittura d'arrivo e mancano pochi giorni al Consiglio e questa candidatura è ufficialmente in campo, credo che un sostegno attivo da parte del Governo italiano renderebbe ancora più evidente l'interesse del Paese a ricoprire un incarico così delicato.

BONIVER (*PdL*). Signor Presidente, ringrazio il Ministro per la cortesia e la chiarezza con la quale ha esposto tutti i vari punti dell'ultimo Consiglio europeo. Vorrei soffermarsi su due o tre aspetti.

Naturalmente, l'entrata in vigore del Trattato è un'eccellente notizia. La concomitanza con il ventennale della caduta del Muro di Berlino ci fa capire la solennità del momento attuale, in cui l'Europa, finalmente riunita, si trova ad avere uno strumento più agile e più efficace per procedere e migliorare la sua azione anche a livello globale.

Condivido anche le considerazioni che il Ministro faceva in merito al consenso necessario che andrà ricercato per il Consiglio straordinario del 19 novembre per eleggere sia il Presidente che l'Alto rappresentante.

Condivido la definizione di interesse nazionale nel sostenere la candidatura di un italiano per questa figura, che avrà un importantissimo compito di politica estera e di sicurezza e che verrà ad essere a capo di un servizio diplomatico composto di circa 2.000 persone. Nasce, quindi, un organismo poderoso che speriamo sarà anche molto utile.

Non ripeto quanto diceva il collega Fassino sulle indubbie capacità dell'onorevole D'Alema, che ha dimostrato in varie occasioni per quello che riguarda la politica estera; tuttavia, pavento un certo pensiero minimalista per quello che riguarda l'elezione del primo Presidente dell'Unione europea.

Forse sono contraddittoria, ma penso che se Tony Blair diventasse Presidente dell'Europa sarebbe una cosa eccellente in sé, in quanto è un politico assolutamente straordinario. Non vorrei che questo minimalismo, che mi sembra stia andando per la maggiore, portasse poi alla votazione o al consenso intorno ad una figura meno forte dal punto di vista politico.

Sulle questioni che lei ha sollevato e che riguardano l'immigrazione credo siano stati fatti dei passi avanti notevolissimi non soltanto con la decisione di aprire l'*European asylum support office*, che credo sarà una struttura molto importante che dovrà vedersela quotidianamente con le limitazioni del Trattato di Dublino, che impongono che i richiedenti asilo rimangano nei Paesi di approdo. Questo è un ostacolo molto importante che dovrà in qualche modo essere rimosso o quanto meno attenuato.

Anche su altre questioni, come quella relativa a Frontex e al reinsediamento, l'Italia sta facendo la sua parte avendo reinsediato qualche giorno fa 75 cittadini eritrei provenienti dai campi libici che verranno distribuiti sul territorio italiano. Sulla questione dei rimpatri con i voli europei, rimane un punto interrogativo che riguarda i rimpatri assistiti, perché con la nostra attuale normativa ci sono delle difficoltà.

Si viene, quindi, a perdere quell'ulteriore strumento che può essere molto utile nei casi di rimpatri volontari; si tratta di difficoltà che speriamo possano essere rimosse attraverso norme amministrative, senza dover iniziare un nuovo *iter* legislativo. Allo stesso tempo, gli accordi europei, che sono stati motivo di grandissimi ritardi per quanto riguarda la riammissione degli immigrati irregolari nei Paesi che accettano di rimpatriarli, costituiscono un ulteriore segnale di una lenta, ma forse inesorabile, armonizzazione di una questione estremamente complessa come quella dell'immigrazione.

Fatte queste premesse, vorrei porle una domanda, signor Ministro. Lei non ne ha parlato, certamente non ha fatto parte della discussione dell'ultimo Consiglio, ma le chiedo cosa sta accadendo relativamente all'ammissione della Turchia. Quanto leggiamo e ascoltiamo farebbe pensare ad un rallentamento, se non ad una sorta di mancanza di interesse, non so se di parte turca o europea, che dal mio punto di vista rappresenta un'incognita, anche abbastanza negativa.

LIVI BACCI (PD). Signor Presidente, signor Ministro, vorrei fare qualche considerazione e porgerle alcune domande sulla questione dell'immigrazione e sulle conclusioni del Consiglio europeo. La prima riguarda il ruolo di Frontex, per cui si prospetta un aumento del *budget* fino a 85 milioni di euro nel 2009. Se si pensa che quando fu creato nel 2005 aveva un *budget* di 5 milioni, ci si rende conto del rapido potenziamento di questa istituzione e della volontà di rafforzarla ulteriormente. La mia domanda è un'altra: a chi risponde Frontex? L'Agenzia non si limita alla formazione delle guardie di frontiera e alle attività tecniche connesse, e neanche solo alla cosiddetta *risk analysis*, che sarebbe addirittura il suo primario obiettivo, ma opera pattugliamenti in acque non del tutto tranquille e lo fa seguendo direttive che noi in realtà non conosciamo. D'altra parte, sull'attività di Frontex non c'è un controllo del Parlamento europeo di ultima istanza; mentre le direttive che Frontex riceve sono soprattutto di carattere tecnico e operativo in attività che invece hanno implicazioni estremamente delicate nelle relazioni internazionali. Allora, mi domando se non occorra rivedere l'assetto istituzionale di quest'Agenzia,

data l'intenzione di potenziarla e considerato il ruolo crescente che dovrebbe avere nelle operazioni nel Mediterraneo.

D'altra parte, il Consiglio europeo auspica «procedure operative comuni chiare, con regole di ingaggio chiare per le operazioni congiunte in mare, badando a tutelare le persone bisognose di protezione che viaggiano in flussi misti». Questo risolve il delicatissimo problema del diritto ad esprimere una domanda di asilo da parte delle persone che vengono intercettate. Non voglio andare oltre, ma ciò ha ovviamente implicazioni per quanto riguarda le relazioni con la Libia e il fatto che non solo l'Italia, ma l'Europa intera ha la responsabilità di rendere chiare le operazioni di respingimento in Libia e di conoscere e tutelare coloro che hanno diritto a richiedere asilo in un Paese che qualche dubbio nell'ambito della protezione dei diritti umani ancora lo solleva.

Vorrei poi riprendere quanto detto dall'onorevole Boniver, che mi sembra estremamente importante, circa la direttiva rimpatri e la possibilità che si possano rimpatriare volontariamente gli irregolari. Come ben si sa, la legge italiana attualmente non lo permette, perché chi è irregolare non può richiedere di essere rimpatriato, altrimenti viene subito riconosciuto come autore di un reato e quindi mandato davanti a un giudice e successivamente espulso. Ebbene, al riguardo non credo che procedure amministrative siano sufficienti a rimediare a questa gravissima carenza del sistema normativo italiano. Questo è pertanto un aspetto che richiederà un intervento legislativo; del resto, a modo di vedere della mia parte politica, questa non è l'unica area della legislazione in materia di immigrazione che necessita non di manutenzione, ma di una riforma profonda.

Infine, per quanto riguarda la solidarietà europea, il *resettlement*, il reinsediamento, questo è per ora volontario; mi sembra che l'Agenzia europea avrà solo funzioni organizzative e non di altro tipo. Speriamo sia un primo passo, ma è comunque abbastanza debole. Vorrei inoltre segnalare, dato che si legge molto spesso che l'Italia guadagnerebbe molto dal rafforzamento della solidarietà europea per quanto riguarda l'asilo, che il nostro Paese, rispetto alla media europea, è assai al di sotto per quanto riguarda sia l'accoglimento delle domande di asilo, sia lo *stock* di persone ospitate. Ricordiamo che maggiore solidarietà significa, quindi, maggiore impegno e non minore impegno dell'Italia dal punto di vista anche finanziario e operativo.

**PRESIDENTE.** Vorrei a questo riguardo porgere una domanda al Ministro: l'Unione Europea si è data una definizione di chi merita l'asilo? La Convenzione di Ginevra, che definisce coloro che effettivamente necessitano di ospitalità perché osteggiati o perseguitati nel proprio Paese, è ormai vecchia di decenni. Oggi c'è un principio europeo a questo riguardo secondo cui agire?

Il senatore Livi Bacci ha detto che in Italia siamo indietro, ma quali criteri utilizzano i nostri magistrati? A cosa ci rifacciamo? Alla Convenzione di Ginevra? Non credo, se non in parte.

ANTONIONE (*PdL*). Anzitutto ringrazio il Ministro perché, come al solito, ha svolto un intervento molto preciso e puntuale e ci ha fornito una serie di informazioni su cui riflettere, partendo da un elemento che è già stato sottolineato, ma che voglio riprendere: la soddisfazione di avere oggi, grazie al Trattato di Lisbona, gli strumenti che da tanto tempo abbiamo cercato. Abbiamo discusso per molto tempo e siamo vissuti in un'epoca di grande incertezza, perché soprattutto dopo il grande allargamento del 2004 si diceva che l'Europa non poteva funzionare con meccanismi obsoleti che regolavano i rapporti fra i Paesi quando gli Stati membri erano in un numero molto contenuto. Oggi che il numero degli Stati membri è passato prima a 25, poi a 27, meccanismi come l'unanimità del consenso sono di ostacolo all'Europa nell'assumere quel ruolo politico che è determinante per affrontare tutte le grandi questioni. Esprimo quindi soddisfazione nel registrare questo evento, anche se qualcuno, come molti di noi, sperava che con il Trattato di Roma si potesse compiere un passo più decisivo. Oggi, però, non possiamo fermarci: abbiamo aspettato tanto per avere gli strumenti e ora che li abbiamo dobbiamo partire. Conoscendo la sensibilità del Governo italiano, in particolare del ministro Frattini, credo che una iniziativa italiana sul rilancio politico delle discussioni più importanti e più impegnative che il prossimo vertice politico dell'Unione Europea dovrà affrontare possa essere un elemento positivo.

Alcuni colleghi hanno già evidenziato taluni temi, parlando della Turchia o di scenari legati all'immigrazione clandestina, ma ve ne sono molti altri, anche più vicini all'interesse specifico del nostro Paese, come la questione dei Balcani, che troppo spesso abbiamo dato per acquisita mentre in realtà probabilmente le questioni in gioco non sono ancora definite nel modo migliore. Auspico quindi che il Governo italiano abbia uno slancio ed un'iniziativa che consenta, con il nuovo vertice politico, di ripartire in maniera decisa e puntuale.

Voglio anche sottolineare come, in un clima in cui troppo spesso nel nostro Paese si assiste ad un confronto di posizioni spesso molto dure sul piano politico tra maggioranza e opposizione, il Governo italiano si sia fatto carico di presentare una candidatura che fa riferimento ad un autorevole esponente politico dell'opposizione; non è un fatto che possiamo registrare quotidianamente e francamente mi auguro che questo grande segnale politico che il Governo italiano, a partire dal presidente Berlusconi e dal ministro Frattini, ha dato e sta dando nella presentazione di un candidato che non è espressione della maggioranza di Governo possa essere un segnale di distensione nei rapporti politici, che oggi, purtroppo, sono ancora troppo conflittuali e troppo spesso impediscono di affrontare questioni anche di rilevante interesse nazionale con il giusto approccio. Mi auguro quindi che la disponibilità e l'impegno del Governo vengano assunti anche dall'opposizione come un elemento distensivo. Penso che la maggioranza possa condividere con soddisfazione questa scelta, perché è una scelta fondamentale e lo è ancora di più nel momento in cui abbiamo registrato che è necessaria, come primo atto per il prossimo Alto rappresentante dell'Unione Europea, la costituzione del nuovo Servizio diploma-

tico europeo, partire con un nostro Alto rappresentante che sia in grado non di assegnare, come è stato fatto tanti anni fa, molte persone ai posti meno importanti, ma magari di fare scelte qualificate. Oggi ne abbiamo la possibilità, per consentirci anche in futuro, anche non a brevissima scadenza, di avere nostri riferimenti nei nuclei decisivi dell'Unione Europea; questo è un elemento di grandissimo rilievo. In questo senso, preannuncio che il mio Gruppo – ma auspico sia un elemento di condivisione di tutti i Gruppi politici – sosterrà la proposta del Governo per l'ampliamento *pro tempore* della selezione nel corpo diplomatico, che è assolutamente indispensabile. Contribuire a costituire un corpo diplomatico impoverendo il nostro non sarebbe, come giustamente ha ricordato il Ministro, la scelta migliore; quindi noi, per quanto sarà di nostra competenza, faremo tutti gli sforzi per sostenere questa proposta.

Vorrei fare un'ultima considerazione che riprende altri punti che ha illustrato molto bene il Ministro e che sono già stati oggetto, tra l'altro, di considerazioni di altri colleghi: anche sulla questione dell'immigrazione registro un passo finalmente concreto; troppo spesso abbiamo discusso sul fatto che l'immigrazione clandestina non può essere un problema dei singoli Paesi, tanto meno dei Paesi piccoli o piccolissimi come Malta, ma deve assolutamente essere un problema che tutta l'Unione Europea si fa carico di prendere in esame. Anche su questo si può certamente fare di meglio, e condivido la necessità che le nuove strutture siano capaci di avere qualche competenza in più, ma registriamo che alcuni segnali concreti sono arrivati e quindi almeno la partenza ci sembra andare nella giusta direzione; dobbiamo fare tutti gli sforzi perché questo elemento possa essere implementato.

MARINARO (PD). Questa mattina vi è stato un incontro con il ministro Maroni sul programma di Stoccolma. Dalle sue parole, signor Ministro, ho colto un elemento di soddisfazione per tutto il lavoro svolto in materia di immigrazione, una questione gelosamente custodita, fino ad ora, dai Governi nazionali, da parte dei quali non c'è mai stata la propensione alla cessione di sovranità. Il suo collega Maroni questa mattina ha detto che il programma di Stoccolma è un arretramento rispetto a quello di Tampere e a quello dell'Aja. La mia domanda è se condivide questa valutazione, anche perché dalle sue parole emergono elementi di soddisfazione per i risultati ottenuti in materia di Agenzia per l'asilo, di solidarietà europea, di Frontex.

Credo vada dato atto che finalmente si è capito che il metodo è quello agire e di porre le questioni a livello europeo, di avviare il dialogo e di sottolineare che questa non è più una questione nazionale ma è una questione europea; il merito avremo occasione di affrontarlo nei prossimi mesi, ma il problema rimane. Le chiedo infine se la coesione, anche da parte del Governo nel rivendicare i risultati, non significhi che non sono risultati ritenuti soddisfacenti per tutta la maggioranza o comunque per una parte di essa.

SANTINI (*PdL*). Mi riallaccio ad un'osservazione fatta dalla senatrice Marinaro. Si parla di cose che fanno sognare i vecchi europeisti: l'Agenzia europea per l'asilo, la solidarietà europea, il potenziamento di Frontex, la direttiva rimpatri, gli accordi. Fino a qualche anno fa tutti questi sogni erano ostacolati dalle posizioni egoistiche di alcuni Paesi membri; penso, in particolare, a quelli del Nord Europa, Danimarca e Svezia in prima fila. Vorrei chiederle, signor Ministro, se è cambiato qualcosa per autorizzare questa ventata di ottimismo. Questi Paesi hanno accettato l'idea che si possa comunitarizzare una problematica come quella dell'immigrazione o è ancora un tentativo destinato ad infrangersi contro il richiamo della competenza e della sovranità nazionale di quei Paesi?

CABRAS (*PD*). Signor Ministro, esprimo, come hanno già fatto l'onorevole Fassino ed altri colleghi che mi hanno preceduto, consenso sul modo in cui il Governo ha impostato la sua linea per quanto riguarda l'attuazione della parte istituzionale del Trattato di Lisbona. Ovviamente, devo fare una considerazione di ordine politico: se non fossimo riusciti a ratificare il Trattato entro la fine di quest'anno, sappiamo tutti che non solo l'orizzonte dell'Europa sarebbe diventato quello che abbiamo ricordato anche oggi nella discussione fra il profilo comunitario e quello intergovernativo, ma sicuramente l'Europa sarebbe entrata in una zona d'ombra di difficile previsione e definizione. Tutti sanno che le future elezioni per il rinnovo del Parlamento britannico ci rappresentavano all'orizzonte un *referendum* per la ratifica del Trattato di Lisbona anche in quel Paese, con tutte le difficoltà conseguenti che avremmo affrontato.

Il fatto di essere riusciti a concludere qualcosa che non era scontato si potesse concludere evidentemente è dovuto alla linea politica che con molta prudenza è stata adottata prima di tutto nei confronti dell'Irlanda, quando si è concordato il passaggio difficile dell'ulteriore *referendum*, e alla trattativa, condotta con molta intelligenza, con il Presidente della Repubblica Ceca che ha consentito di concludere positivamente la vicenda. Volevo dunque esprimere un giudizio positivo su come anche il Governo italiano con la sua linea ha contribuito a che questo itinerario si concludesse positivamente.

Sulla più complessa questione del clima devo manifestare la mia preoccupazione, perché un argomento così delicato è stato ulteriormente trattato con annunci piuttosto che con la piena consapevolezza dei contenuti del cosiddetto trattato *post* Kyoto. Da questo punto di vista, considero positivo il fatto di sapere già che il vertice di Copenhagen non si concluderà con un trattato. Richiamerei però il Governo ad una particolare attenzione anche sul documento politico e sui suoi cardini, perché esiste una profonda differenza tra i Paesi che sono chiamati a concorrere al trattato *post* Kyoto, quelli che non l'avevano firmato e quelli che hanno manifestato una disponibilità. Parlo dei grandi Paesi asiatici come la Cina e l'India. Vorrei comunque che non dimenticassimo che esiste anche una differenza non secondaria tra i Paesi dell'Europa che ha pesato in alcune decisioni che sono state prese in Europa a questo riguardo nel più recente



passato. Se non vi poniamo la giusta attenzione, essa può penalizzare il nostro sistema produttivo. Da questo punto di vista, la linea che mi permetto di suggerire al Ministro, che conduce questa trattativa anche con l'apporto degli altri colleghi di Governo più strettamente competenti, perché c'è chi si occupa dell'energia e chi si occupa di clima, è di attenzione e prudenza nella definizione di modalità di carico economico-finanziarie per contribuire a migliorare le emissioni anche dei Paesi in via di sviluppo. Ricordo che nella disponibilità delle tecnologie verdi noi non siamo certo il primo Paese e che ci sono altri Stati che più di noi possono avere un interesse perché venditori di tecnologie verdi. Parlo innanzitutto della Germania. Queste disparità dovrebbero indurre il nostro Governo ad adottare una linea di prudenza rispetto ai contenuti del documento politico, perché siamo in tempi di crisi e dobbiamo evitare che decisioni prese prima del tempo possano aggravare le condizioni di crisi del nostro sistema produttivo.

PIANETTA (*PdL*). Signor Presidente, anch'io voglio ringraziare il Ministro per la sua esposizione ed esprimere apprezzamento per l'impegno suo e del Governo italiano profuso nel Consiglio europeo soprattutto per quanto attiene la proposta e l'impegno dell'Italia nel campo dell'immigrazione, dell'asilo e del clima.

Credo che il problema del clima lo si debba affrontare e risolvere con la partecipazione di tutti. La Giornata sul clima che si è svolta a New York prima della 64<sup>a</sup> sessione delle Nazioni Unite fa ben sperare, perché per la prima volta alcuni Paesi, a cominciare della Repubblica popolare cinese, hanno fatto aperture molto concrete. Se queste troveranno un seguito anche a Copenhagen, possiamo sperare in una conclusione positiva.

Chi è stato a New York, però, ha potuto constatare che l'Europa a partire dal 2005 ha perso terreno, perché indubbiamente i *referendum* francesi e olandesi hanno rallentato tremendamente il percorso comunitario dell'Europa. Adesso, però, il Trattato di Lisbona e soprattutto, come è stato evidenziato, i soggetti apicali (il presidente del Consiglio, l'Alto rappresentante e il Servizio diplomatico) penso possano far ben sperare in un riavvio del percorso dell'Europa, che in campo mondiale, a mio modo di vedere, ha perso, come ripeto, terreno mentre altri Paesi hanno galoppato molto.

Vorrei sottoporre all'attenzione del Ministro questa considerazione: il Trattato di Lisbona prevede anche la possibilità di dar luogo a cooperazioni rafforzate, a cominciare, a mio parere, dal comparto difesa. Tale Trattato prevede infatti per questo settore regole e modalità addirittura più semplici rispetto a tutta la normale procedura delle cooperazioni rafforzate. Allora, credo che – in prospettiva, beninteso, e in relazione alla velocità dell'Europa – potrebbe essere elemento di attenzione mettere in atto questa procedura, che, ricordiamocelo, era anche un pensiero di De Gasperi alle origini, e che per troppo tempo non ha avuto alcun esito. Ciò al fine di dare un'identità dell'Europa nella sua funzione di area di

pace e di sviluppo, contribuendo a svolgere tale funzione in ambito internazionale.

PERDUCA (*PD*). Relativamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è parlato più volte del processo di codecisione, passando da una cooperazione intergovernativa ad una fase più complessa nella quale vengono coinvolti altri organi a maggiore rappresentatività democratica dell'Unione Europea. Ebbene, credo che la scelta sia del Presidente del Consiglio, sia dell'Alto rappresentante debbano essere incluse nella triste storia partitocratica del nostro Continente, ovvero totale cancellazione della possibilità per i cittadini europei di partecipare a questa selezione da un lato e accordo tra le più grandi famiglie politiche per distribuire incarichi dall'altro.

Riguardo alle decisioni del prossimo Consiglio relativamente al Regolamento del Consiglio stesso, mi domando se non sia il caso di rendere trasparenti al cento per cento i dibattiti e le deliberazioni del Consiglio. Lo dico perché quanto più aumentiamo il fardello delle norme al livello dell'Unione, tanto più continuiamo a tenere fuori il cittadino da questo tipo di processi.

In Italia ci siamo caratterizzati per aver modificato la legge elettorale per il Parlamento europeo quarantacinque giorni prima delle elezioni prevedendo sbarramenti, anche se è pur vero che già esistono altrove; ebbene, non vorrei che di anno in anno diventasse tutto un gioco neanche più governativo, ma tra i pochi partiti che rimangono all'interno del Parlamento europeo.

NIRENSTEIN (*PdL*). Signor Presidente, ringraziare il Ministro in questo caso non è solo una consuetudine, ma è veramente sentito, perché ha cercato di dare una cornice di razionalizzazione ottimista a problemi epocali e giganteschi che questa specie di zattera della Medusa che è l'Europa si trova ad affrontare nel mezzo di problemi mondiali spaventevoli, dopo che il Trattato di Lisbona è passato sul filo del rasoio, come ha detto qualcuno, riproponendo il tema degli egoismi delle Nazioni. Soprattutto, a me sembra che l'Europa abbia problemi fondamentali dal punto di vista della sua definizione identitaria, morale, etica, tant'è vero che ci troviamo tra il problema di un indispensabile rispetto della libertà religiosa e delle minoranze da una parte e quello della conservazione e del rispetto della nostra identità giudaico-cristiana dall'altra. Non è questione da poco e pone tutta una serie di problemi teorici e sociali di grandissimo livello.

Tanti sono i problemi che abbiamo difficoltà ad affrontare; per esempio, anche quello dei diritti umani, contrariamente a ciò che può sembrare. Siamo diventati degli specialisti nella minuzia dei diritti umani; studiamo dettagliatamente leggi che tolgono i crocifissi o che studiano come non mozzare le orecchie dei cani – cosa sacrosanta, per carità – e d'altra parte non riusciamo ad esprimere posizioni fondanti e sensate su questioni come quella dell'Iran, del Darfur o del Tibet; non abbiamo voce sulle grandi questioni dei diritti umani, mentre seguiamo a muoverci su temi impor-

tanti. Per la verità, riguardo al terrorismo uno dei passi fondamentali fu fatto proprio dal ministro Frattini, quando inserì nell'elenco delle organizzazioni terroristiche Hamas, ragion per cui a tutt'oggi possiamo essergli grati non solo e non tanto a nome di chi si occupa di questi temi, ma dell'Europa intera.

Voglio venire al tema che tutti hanno trattato, perché non ne posso fare a meno. Credo, come ha detto qualcuno molto sensatamente, pensando ai ruoli da affidare alle persone, che prima ancora di domandarsi chi è la persona che deve ricoprire un ruolo bisogna che ci domandiamo in cosa consiste quel ruolo, che cos'è; e qui ancora manchiamo di una definizione.

Mi trovo molto d'accordo con quanto diceva poco fa la collega Boniver, quando ha citato di nuovo un grande assente nel dibattito attuale, come Tony Blair, sul quale c'è una discussione complessa, che riguarda anche la faccenda dell'Iraq e dei rapporti con gli Stati Uniti; questo non mi sfugge. Tuttavia, il personaggio ha tratti universali e particolari molto salienti: universali perché del tutto evidenti per il tipo di personaggio che rappresenta, per la sua educazione e per il modo in cui si colloca nella storia europea; particolari perché l'Inghilterra è stata un Paese troppo assente dalla costruzione dell'Europa e credo che con la presenza di Blair le cose cambierebbero e per noi sarebbe soltanto un immenso vantaggio portare la grande storia della democrazia britannica all'interno di questa vicenda.

MARINARO (PD). Viva l'Inghilterra!

NIRENSTEIN (PdL). Perché no? Viva l'Inghilterra, visto che è la fondatrice della democrazia. Siamo alla «perfida Albione»? Non riesco a capire l'obiezione sull'Inghilterra; non mi è chiara.

Ad ogni modo, vorrei fare un'osservazione impopolare. Non voglio assolutamente osteggiare l'idea che sia di estrema importanza avere un Alto rappresentante italiano e dal *curriculum* senz'altro straordinario, *outstanding*, come quello di Massimo D'Alema. Non ho alcun dubbio sul fatto che il suo sia un *curriculum* fuori dal normale e che sia un personaggio di primissimo piano, ma di nuovo penso che dobbiamo domandarci quali sono le caratteristiche del ruolo, oltre alla figura, che l'Alto rappresentante deve ricoprire. Penso, per esempio, all'importanza della definizione del ruolo stesso quando si parla del processo di pace in Medio Oriente. L'Europa ha sempre desiderato moltissimo questo ruolo; nell'ambito del Quartetto ha ambito a ricoprire una significazione alta della propria presenza, e non ce l'ha mai fatta, lasciando sempre le cose nelle mani degli Stati Uniti da una parte e di altre forze che si muovono sott'acqua dall'altra. Io, personalmente, che la politica mediorientale la osservo da tanti anni, non ho la sensazione che in questo campo l'Europa potrebbe avere un ruolo di mediazione.

L'ex primo ministro ed ex ministro degli esteri D'Alema nel campo dei processi di pace, nell'ambito del ruolo a cui tutti ambiamo per portare

finalmente la pace in quella tormentata porzione di territorio, ha avuto un compito molto particolare e gli episodi sono noti a tutti. Mi permetto modestamente di apprezzare enormemente la cultura e la levatura del personaggio, di opinare con tutta me stessa una soluzione *bipartisan* e italiana insieme, ma mi permetto anche di dire che forse ci sarebbero personaggi – ne vedo persino in quest’Aula – che potrebbero ambire a quel ruolo in maniera più congrua rispetto agli obiettivi.

FRATTINI, *ministro degli affari esteri*. Signor Presidente, certamente gli interventi di tutti i colleghi dimostrano che oggi abbiamo affrontato, in uno spirito davvero di coesione e di reciproca comprensione, temi di grande importanza. Questo è già un motivo di mia personale soddisfazione. Molti temi sono stati toccati, il tema istituzionale anzitutto.

Condivido, onorevole Fassino, che l’Europa è emersa come un’Europa soprattutto intergovernativa, quindi si è approfittato da un lato dello stallo istituzionale e dall’altro del protagonismo, in alcuni casi, di taluni Paesi per mettere un po’ in secondo piano la straordinaria capacità che l’Europa avrebbe se lavorasse davvero unita. È quindi il momento di riprendere in mano la visione di un’Europa davvero integrata, come dicevano nei loro interventi proprio su questo tema l’onorevole Antonione e l’onorevole Pianetta.

Credo vi siano due grandi temi politici che da subito dovrebbero essere affrontati. Li evoco perché l’Italia è impegnata a rilanciarli: il primo è il tema regionale dei Balcani. L’ulteriore allargamento dell’Unione Europea è il tema politico dei prossimi anni con riferimento alla dimensione regionale, mentre il tema politico orizzontale è la difesa europea. È evidente che se vogliamo fare la differenza in un momento in cui ogni Paese membro è chiamato a fare di più nelle missioni internazionali, proprio per effetto del multilateralismo americano che sta emergendo, anche l’Italia è chiamata a fare di più, non di meno rispetto a quando «a tutto pensava Bush». Oggi dobbiamo lavorare noi e se non lo facciamo, realizzando una difesa europea davvero comune, moltiplicheremo e quindi saremo lontani dall’ottimizzazione delle forze, ivi comprese le risorse nazionali. Sono due temi da lanciare nell’immediato e credo che su questi, in particolare sul tema dei Balcani, l’Italia abbia già assunto un’iniziativa politica importante, proponendo alla prossima Presidenza spagnola che nel decennale del processo di Zagabria, nella primavera 2010, si possa celebrare il rilancio della dimensione europea dei Balcani nella regione, con un vertice di capi di Stato e di Governo che la Spagna ha accettato di tenere (ripeto, in primavera) in una delle capitali della regione, chiedendo all’Italia di organizzarla insieme; quindi, è un’idea tutta italiana che la prossima Presidenza ha condiviso, accettando anche che l’Italia contribuisca alle modalità per arricchirla di contenuti. È un’iniziativa politica su cui presto chiederò al Parlamento italiano di esprimere una posizione comune, perché è chiaro che l’Italia non concorre se non sulla base di una posizione condivisa del Parlamento italiano che dica, come mi auguro, con una sola voce

quale visione ha il nostro Paese per la Bosnia Erzegovina, per la Serbia, per la Macedonia.

Comprendo e condivido l'auspicio dell'onorevole Fassino che vi sia una giusta azione proattiva del Governo italiano nel sostegno dell'onorevole D'Alema. Lo apprezzo, perché l'appello dell'onorevole Fassino è un riconoscimento alla capacità del Governo italiano di essere autorevole in Europa, altrimenti non ci sarebbe richiesto un sostegno attivo; ne ero già convinto, ma è importante che questo sia. Il presidente Berlusconi ha parlato di sua iniziativa con il Cancelliere tedesco e con il Presidente francese (non credo di svelare segreti dicendolo, poiché è già emerso dai giornali); lo dico per dimostrare che c'è più che un semplice sostegno a questa ipotesi. Sono anche convinto che nell'azione dell'Alto rappresentante, se l'onorevole D'Alema fosse il prescelto, per la necessità di rivolgersi in una veste istituzionale e non nazionale alla scena mondiale, ma anche per il contesto in cui si troverebbe, con 27 Paesi che devono decidere ancora all'unanimità in politica estera, malgrado il Trattato di Lisbona, si dovrebbe comunque tenere conto di tutte le diverse sensibilità. Lo dico veramente con affetto all'onorevole Nirenstein: per quanto riguarda il Medio Oriente, proprio perché io sono non a caso visto in Europa come uno degli amici più stretti di Israele, ma al tempo stesso sono accolto nel mondo arabo come un vero amico, credo che l'Alto rappresentante di una politica estera *post* Lisbona necessariamente, per ragioni istituzionali, ma anche per le necessità imposte da un contesto a 27, sarà il portatore (e sono convinto che lo farà bene D'Alema) di una politica veramente attenta a tutte le sensibilità e non soltanto ad alcune.

Per quanto riguarda il tema evocato dall'onorevole Boniver sull'immigrazione, realizzare una politica europea d'asilo vuol dire certamente lavorare in prospettiva per la revisione della Convenzione di Dublino, altrimenti non ci sarà mai un *resettlement* regolamentare, ma sempre un *resettlement* volontario, questo è evidente. Il primo passo è la volontarietà, ma dobbiamo andare più avanti. Sono personalmente d'accordo che sia stato invocato, da parte dell'onorevole Boniver, ma anche dal senatore Livi Bacci, il tema dei rimpatri volontari. Sono convinto che, anche intervenendo sulla normativa attuale, si debbano facilitare i rimpatri volontari, non imporre all'immigrato irregolare l'alternativa tra l'autodenunciarsi e non essere rimpatriato volontariamente. Chi decide di accettare la strada del rimpatrio volontario, a mio avviso, non può essere per ciò solo costretto all'autodenuncia e quindi all'avvio di un procedimento penale, che, tra l'altro, impedirebbe, perché il magistrato non la consentirebbe, l'esecuzione del rimpatrio volontario fino alla conclusione del processo penale stesso. È un aspetto su cui potremo ottenere quei risultati che in altri Paesi si stanno ottenendo.

Quello relativo alla Turchia, onorevole Boniver, è un capitolo complesso che apriremo in un'altra occasione. Accompagnerò il presidente Napolitano all'inizio alla prossima settimana in quel Paese e credo che alla Turchia non si possano cambiare le carte in tavola: dopo molti anni dal riconoscimento dello *status* di candidato, non si può più cambiare il

meccanismo di una candidatura che richiederà il tempo che richiederà, ma che non può che sfociare nel sì o nel no ad un'adesione, non in altre formule incerte. La disaffezione della Turchia è qualcosa che dobbiamo evitare a qualunque costo; i passi della Turchia di un allineamento strategico alle visioni di Ahmadinejad mi preoccupano infinitamente di più che non aprire un nuovo capitolo negoziale domani sull'energia, ad esempio, che viene tenuto bloccato per ragioni che saranno pure comprensibili, ma che francamente sono molto meno preoccupanti della prospettiva che un domani la Turchia si avvicini alla politica di Ahmadinejad piuttosto che alla politica del futuro Alto rappresentante dell'Unione Europea. Ho fatto questo esempio perché alcuni messaggi della Turchia ci hanno oggettivamente preoccupati.

Ancora sull'immigrazione: Frontex, senatore Livi Bacci, risponde ai Governi per l'indirizzo, per cui c'è un consiglio di amministrazione, ma risponde alla Commissione per l'azione operativa. Mi prendo l'onore e la soddisfazione di averla fondata quando ero Vice Presidente della Commissione europea e vedo con piacere che dal 2005, quando la accompagnai nei primi passi, ad oggi si è passati da 5 a 85 milioni di euro in quattro anni: vuol dire che si è ritenuto fosse una cosa piuttosto seria. Devo dire che Frontex forse ha bisogno di una cosa certa: la revisione del mandato istituzionale, che nasce in Frontex come analisi del rischio e come concorso al coordinamento con gli Stati; oggi stiamo attribuendo a Frontex un mandato operativo diretto, ad esempio sul pattugliamento nel Mediterraneo. C'è un tema che – non vi sfuggirà – abbiamo fatto inserire nelle conclusioni del Consiglio europeo: qual è la regola d'ingaggio in mare aperto se un equipaggio Frontex intercetta una nave di immigranti clandestini? In quale Paese questi arrivano? Chi li soccorre e dove vanno a finire? Queste regole finora non c'erano, perché gli Stati che concorrono a Frontex non hanno voluto accettare il principio per cui la bandiera originaria della nave che intercetta è la bandiera del Paese che se li prende tutti, cosa che sarebbe ingiusta. Tutto si tiene; se adottiamo un criterio di redistribuzione, non avremo più il problema di uno Stato che volge lo sguardo dall'altra parte quando sta in mare aperto, perché questo purtroppo è accaduto, anche se mai all'Italia, a onor del vero. È chiaro che una revisione del mandato di Frontex è indispensabile. Il ruolo della Libia lo considereremo. Sono certo che nell'accordo Europa-Libia dovremmo trattare il tema della protezione delle persone che viaggiano nei flussi misti, perché questo è uno dei temi che abbiamo affrontato. La solidarietà europea che oggi farà capo all'Agenzia europea per l'asilo è per ora volontaria. Lo abbiamo detto e lo ripeto.

Il presidente Dini ha posto una giusta domanda: ma l'Europa ha definito chi è rifugiato in tutta Europa? Purtroppo, no. Quando lasciai la Commissione europea, avevo elaborato un piano di lavoro per il 2008 in cui avevo scritto che oltre alle procedure, che già avevamo adottato durante il mio periodo a Bruxelles, occorreva una normativa sostanziale comune per l'asilo. Ancora non l'abbiamo. È un dato di fatto, ovviamente. Non commento; non c'è ancora, ma non abbiamo neanche concordato a

livello europeo una lista dei Paesi sicuri che stabilisca che il Paese «x» è ritenuto da tutta Europa un Paese che offre adeguata protezione. In altri termini, se un Paese europeo decidesse che il Paese A non è sicuro e l'Italia, invece, ritenesse che il Paese A lo è, per decisione del giudice nazionale potremmo rimandare dall'Italia in quel Paese due richiedenti asilo, mentre dalla Francia, ad esempio, quel Paese potrebbe essere ritenuto non sicuro. È una situazione veramente seria e ancora non abbiamo neanche al riguardo una visione comune. Attraverso l'Agenzia europea per l'asilo dovremo promuovere l'accelerazione dell'adozione di un regolamento europeo (che sarà poi, in realtà, una direttiva più che un regolamento) che contenga misure sostanziali per lo *status* di rifugiato con criteri eguali in tutti i 27 Paesi, a cominciare da quelli sui Paesi terzi. Non può accadere che un Paese, avendo problemi bilaterali con un Paese terzo, lo includa nella lista dei Paesi a rischio e non rimandi indietro una persona, mentre l'Italia, che con quel Paese non ha nessun problema, la rimanda. Questo è ciò che accade oggi, tanto per essere espliciti.

Sui grandi temi politici del *post* Lisbona ho già risposto.

Senatrice Marinaro, lei ha riportato le parole del collega Maroni che stamane ha detto che il testo attuale del programma di Stoccolma è meno pregnante rispetto al Patto europeo per l'immigrazione recentemente adottato. Credo che il Patto europeo per l'immigrazione sia una piccola parte del Trattato di Lisbona; quindi, è possibile che nell'accordo di Stoccolma vi siano proposte apparentemente meno ambiziose, ma il fatto che la parte relativa all'immigrazione sia arricchita dalle decisioni del Consiglio europeo e dal Patto europeo per l'immigrazione concordato alcuni mesi fa mi permette di dire che possiamo fare molto in virtù di questo accordo di Stoccolma, che noi sosteniamo e che nel complesso sarà un passo avanti rispetto a L'Aja e Tampere. Prendo atto che il ministro Maroni è più europeista di me e vorrebbe di più dall'Europa. Credo si debba cercare di fare il più possibile; certamente dovremo interpretare il trattato che deriverà dall'accordo di Stoccolma tirando verso il limite più alto e non verso quello più basso. In questo credo che l'implementazione sarà estremamente importante e lavoreremo per un'implementazione ambiziosa.

Il senatore Santini chiedeva come mai i Paesi nordici hanno dato il via libera sull'immigrazione. Ciò è avvenuto perché, dopo aver aperto due anni fa le frontiere di Schengen, hanno capito che la prostituta nigeriana che entra in Italia se la ritrovano sulle strade di Stoccolma. Gli immigrati clandestini, quindi, entrando a Lampedusa scoprono che si può lavorare non solo in Italia, ma anche in Austria e Germania e forse in Danimarca. La ragione è che tutti hanno capito che l'immigrazione è un problema europeo. Non lo hanno fatto declinando il loro interesse nazionale, lo hanno fatto perché è interesse oggi nazionale avere una politica europea; prima non lo era perché c'erano le frontiere, che ora, essendo cadute, consentono di passare, senza nessun controllo sui passaporti, la frontiera del Brennero e arrivare fino ad Amburgo.

Senatore Cabras, anch'io sono preoccupato per il clima; non per gli annunci, ma per la sostanza. Non sono affatto certo che gli impegni di

buona volontà dei grandi *partner* internazionali porteranno ad un accordo ambizioso di quei medesimi *partner* internazionali. La verità è che l'Italia ha fatto la sua parte dicendo all'Europa che quel pacchetto doveva essere ambizioso; c'è stato accordo unanime. Oggi c'è un pacchetto ambizioso, però, proprio perché non possiamo limitare l'industria europea, abbiamo detto che quello stesso pacchetto ambizioso (meno 20 per cento nel 2020 e meno 50 per cento nel 2050) lo possiamo implementare se lo fanno anche gli altri. È chiaro che se i grandi emettitori di CO2 lasciano sola la piccola Europa distruggiamo l'industria europea e non purifichiamo l'ambiente. Il nostro obiettivo è portare dalla nostra i grandi emettitori di CO2 perché l'Europa da sola non fa la differenza. Questo mi permetto di dire. Sul clima la partecipazione di tutti è indispensabile; lo ha sostenuto anche l'onorevole Pianetta.

Senatore Perduca, francamente non credo vi sia stata una decisione dei partiti politici che hanno espresso preferenze sull'indicazione di alcuni candidati; come emerge con grande chiarezza, le decisioni nella fase finale le prendono i Governi. Aggiungo che quella istituzione rappresentativa che è il Parlamento europeo sarà tutt'altro che fuori dalla decisione, perché sull'Alto rappresentante (non sul Presidente: essendo questa una figura intergovernativa, il Parlamento europeo non può scrutinare) ci sarà un'audizione formale del Parlamento europeo e se questo non sarà soddisfatto potrà dire che non lo è. Credo che le garanzie democratiche ci saranno tutte.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Frattini per la sua disponibilità. Dichiaro concluse le comunicazioni del Governo.

*I lavori terminano alle ore 15,40.*