

solo per procedere alla fase dell'allargamento, ma anche per realizzare un nuovo capitolo nella storia della costruzione dell'Europa unita. Un'Europa unita non solo come occasione di un grande mercato economico, ma unita politicamente nelle sue capacità decisionali, nei suoi valori sociali e nei principi fondamentali di libertà, di democrazia e di tutela dei diritti della persona.

La moneta unica è uno strumento di fondamentale importanza per il processo di unità economica e sociale dell'Europa, ma non basta se non sarà accompagnato da un coraggioso e audace processo di unità politica allargato ai paesi e ai popoli dell'intera Europa. Non si esce dalle difficoltà dell'euro nel rapporto con il dollaro solo affrontando l'ambito strettamente economico-monetario. La credibilità della moneta unica europea a livello internazionale è destinata a crescere se sarà credibile il processo di unità politica di tutta l'Europa. L'appuntamento di Nizza è, quindi, nel bene o nel male, di importanza straordinariamente decisiva per il futuro dell'Europa. I suoi esiti non sono affatto scontati. Lo dimostra il travagliato e sofferto dibattito fin qui registrato proprio nel corso della Conferenza intergovernativa e sulla Carta dei diritti; tale dibattito è stato caratterizzato da posizioni spesso molto divergenti e di difficile composizione, al punto che si è sentito parlare di ipotesi di fallimento dei lavori o di un inconcludente slittamento dell'appuntamento di Nizza a data da destinarsi.

Non c'è dubbio che l'ipotesi di un fallimento esporrebbe l'Europa ad una crisi di credibilità disastrosa non solo rispetto ai mercati e ai paesi candidati all'adesione, ma nei confronti degli stessi cittadini. Una crisi del processo di costruzione dell'unità politica alimenterebbe quell'opinione di euroscetticismo che farebbe arretrare l'intero processo riformatore, vanificando le aspettative positive con effetti negativi imprevedibili. L'auspicio è, pertanto, che anche in questa fase molto delicata il Parlamento italiano nel suo insieme sia in grado di raggiungere

una convergenza unitaria per manifestare con la massima forza il proprio peso e la propria volontà di contribuire a garantire alla conferenza intergovernativa e al Consiglio europeo di Nizza un esito pienamente positivo.

Non può esservi processo di allargamento a numerosi altri paesi senza riforme necessarie a salvaguardare più di ora la capacità di agire e, quindi, di decidere per rispondere alle nuove sfide. In questo senso è coerente e auspicabile il superamento del rigido principio dell'unanimità, estendendo i casi di voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, ridefinendo il peso di ciascun paese e considerando il voto unanime come eventualità di carattere eccezionale. Del pari auspicabile è un'azione che garantisca al processo di integrazione una maggior flessibilità delle cooperazioni rafforzate nell'ambito dei trattati, ferma restando la garanzia della non esclusione dei paesi in possesso dei requisiti richiesti: una flessibilità che serva ad imprimere maggior forza e velocità alla dinamica dell'integrazione, senza, per questo, dividere gli Stati membri in paesi virtuosi e paesi meno virtuosi. Una maggiore flessibilità innescerebbe un positivo processo di traino ed impulso che potrebbe risultare utile agli stessi paesi più deboli. È su tale versante, pertanto, che deve essere assunto il compito ambizioso di saldare l'evoluzione del processo di integrazione con un autentico legame fondato su principi democratici comuni, definendo un quadro dei diritti fondamentali del cittadino europeo che sia di riferimento essenziale per l'azione dei Governi nazionali.

Riguardo il mandato della Convenzione incaricata di redigere un progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mi limito a dire che la decisione relativa a tale elaborazione è stata assunta dal Consiglio europeo di Colonia (3 e 4 giugno 1999), su iniziativa della Presidenza tedesca di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea.

Per la parte restante di questo punto, mi rifaccio interamente alla relazione scritta.

Relativamente alla procedura da seguire per l'adozione della Carta, il Consiglio europeo di Colonia ha affidato l'elaborazione del progetto di Carta ad un organo composto da delegati dei Capi di Stati o di Governo e del Presidente della Commissione europea, nonché da membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Anche per questo punto faccio interamente riferimento alla relazione scritta.

Aggiungo una notizia recentissima riguardante questo organismo definito Convenzione. Una risoluzione del Parlamento europeo sulla Carta dei diritti fondamentali conferma il fatto che la convenzione rimane unico organismo competente per la redazione della Carta stessa fino alla sua proclamazione. Non esistono dunque ipotesi di modifica del testo, se non con un'ulteriore eventuale nuova convocazione della Convenzione.

Anche su questo punto rinvio alla relazione della Commissione per le ulteriori osservazioni sulla procedura. Mi corre l'obbligo, invece, di passare ad illustrare il quarto punto della relazione, attinente alle principali questioni dibattute in seno alla Convenzione. Numerose, infatti, sono state le questioni affrontate nel corso dei lavori della Convenzione. Con riferimento al problema della forza giuridica della Carta, il Presidente Herzog ha sin dall'inizio chiarito che la decisione su questo punto esulava dai poteri della Convenzione spettando, ai sensi del mandato di Colonia, ai Governi degli Stati membri. La Convenzione, tuttavia, su proposta dello stesso Presidente Herzog, ha deciso comunque di procedere alla redazione del progetto di Carta in base alle ipotesi di lavoro che, in un futuro anche non remoto, la Carta avrebbe potuto essere integrata nei Trattati e che, quindi, andava redatta come se si fosse trattato di un documento giuridicamente vincolante.

Quanto alla struttura della Carta, secondo una proposta formulata dal rappresentante del primo ministro britannico,

la Carta in un primo tempo avrebbe dovuto essere divisa in due parti al fine di ottenere la massima chiarezza e visibilità. A seguito di lunghe discussioni, la forza della proposta britannica è progressivamente diminuita. Sotto la responsabilità del *Presidium* (cioè della Presidenza) sono state stilate delle spiegazioni che riassumono il lavoro della Convenzione ed indicano sommariamente le basi ed il significato delle varie disposizioni nelle intenzioni dei loro redattori. Tale commentario non entrerà a far parte integrante della Carta né sarà trasmesso al Consiglio europeo, ma è destinato a rimanere un documento di natura preparatoria rispetto al progetto di Carta.

Per quanto riguarda i rapporti della Carta con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), la Carta contiene varie disposizioni che ricalcano fondamentalmente il contenuto di alcuni articoli di tale Convenzione. Ci si è chiesti, allora, quali fossero i rapporti tra questi due documenti e quali conseguenze potessero derivare ove, chiamata ad applicare la Carta, la Corte di giustizia si trovasse ad interpretare quegli stessi diritti già interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Sono state avanzate varie soluzioni, quali l'adesione dell'Unione europea alla CEDU o la creazione di un meccanismo di collegamento fra le Corti di Strasburgo e Lussemburgo. Nessuna decisione definitiva è stata adottata su questo punto, che esula dalla competenza della Convenzione. Il *Presidium* si è limitato a formulare una clausola orizzontale con cui si chiarisce che il livello di protezione offerto dalla CEDU costituisce uno standard minimo, che in nessun caso può essere violato. Ciò non esclude, ovviamente, che la Corte di giustizia delle Comunità europee interpreti i diritti civili e politici in maniera più favorevole al cittadino di quanto stabilito dalla CEDU o dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

In relazione al profilo riguardante il campo di applicazione della Carta, va detto che alcune sue disposizioni toccano

settori che esulano dalle competenze dell'Unione. Si pensi, ad esempio, all'articolo 2, paragrafo 2, ai sensi del quale « Nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato ». Alcuni membri (soprattutto britannici e scandinavi) hanno pertanto espresso il timore che la Carta sia interpretata nel senso di introdurre una facoltà per l'Unione di intervenire in materie che fino ad oggi erano riservate alla sovranità degli Stati membri. Il *Presidium* ha chiarito che le disposizioni in questione erano state redatte nella consapevolezza che, ai sensi dei trattati, l'Unione non poteva interferire con i diritti che venivano proclamati. Tuttavia, tali disposizioni mantenevano una forte valenza politica ed ideologica, parendo suscettibili di applicarsi a possibili futuri sviluppi delle competenze dell'Unione.

Al fine di fugare ogni dubbio, è stata redatta una clausola orizzontale che chiarisce che la Carta non comporta obblighi aggiuntivi per gli Stati membri allorché questi agiscono a titolo delle competenze proprie e, inoltre, che essa non ha come fine quello di modificare le competenze dell'Unione, cosa che sarebbe possibile solamente attraverso una revisione dei trattati.

Con riferimento, infine, alla questione della natura dei diritti economici e sociali, occorre ricordare che il mandato di Colonia prevede esplicitamente l'inserzione nella Carta di diritti e principi economici e sociali, quali risultanti dalla Carta sociale europea e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Un lungo dibattito ha riguardato la natura di tali « diritti e principi ». Da parte britannica ed irlandese si è osservato che le norme contenute negli articoli sociali non possono essere giustiziabili. Nessun cittadino — ne parlo a titolo esemplificativo — potrebbe invocare di fronte alla Corte di giustizia il fatto di non disporre di un'abitazione adeguata o di risorse sufficienti per condurre un'esistenza dignitosa. Altri membri (ad esempio il professor Jurgen Meyer, rappresentante del Governo tedesco, e l'europarlamentare italiana Elena Paciotti) hanno

ribadito che la distinzione tra diritti azionabili e principi meramente dichiarativi si presta a numerose critiche. Innanzitutto, alcuni principi sociali, quali, ad esempio, la libertà sindacale ed il diritto di sciopero, costituiscono applicazioni al mondo del lavoro di diritti civili classici (la libertà di associazione) e la loro tutela giurisdizionale deve essere piena ed effettiva. Principi esistono, poi, anche in altri settori del diritto (si pensi alla dichiarazione dell'eguaglianza di fronte alla legge) e numerose decisioni giudiziarie ne hanno fatto applicazione in casi specifici. Il *Presidium* della Convenzione ha, in ogni caso, precisato che il mandato di Colonia imponeva alla Convenzione di non prendere in considerazione i meri obiettivi dell'azione statale (si pensi all'obiettivo del pieno impiego).

Riguardo al quinto punto della relazione, riferito all'attività delle istituzioni dell'Unione europea, rinvio alla lettura del documento stampato, per non appesantire il mio intervento.

PRESIDENTE. Tanto più che il tempo a sua disposizione è trascorso, onorevole Schmid. Naturalmente, se deve concludere lo faccia pure con tutta la calma dei forti. Capisco che si tratta di un argomento di grande importanza e che quindi non è il caso di applicare troppo rigidamente il regolamento il quale tuttavia indica i parametri temporali.

SANDRO SCHMID, Relatore. Allora, per tutte le parti di cui non darò conto in questa sede rinvio alla lettura della relazione scritta e passo direttamente alle conclusioni.

La XIV Commissione ritiene prioritario che nei Consigli europei di Biarritz e Nizza si assumano decisioni favorevoli all'integrazione della Carta dei diritti nei Trattati, come preambolo fondante e costitutivo idoneo a prefigurare *in nuce* una futura Costituzione europea: abbiamo apprezzato, in questo senso, gli interventi dello stesso Capo dello Stato, come si può leggere anche sulla stampa di oggi.

La configurazione della Carta come documento giuridicamente vincolante e

come fonte di diritto comunitario primario rappresenterebbe, nel processo di integrazione europea, un evento storico di portata eccezionale sia dal punto di vista politico sia dal punto di vista più propriamente tecnico-giuridico.

Dal punto di vista politico l'inserimento della Carta nei Trattati costituirebbe un segno tangibile del progressivo passaggio da un'Europa prevalentemente ancorata ad una dimensione economico-monetaria ad un'Europa che sappia immaginarsi soggetto politico consapevole di essere portatore di una tavola di valori condivisi e di un'idea di cittadinanza e di civiltà attraverso la quale far fronte alle moderne sfide della globalizzazione e dell'interdipendenza, non soltanto in un'ottica di competizione tra sistemi produttivi, ma anche di affermazione di principi di civiltà ancora largamente sconosciuti in larghe aree del pianeta.

Inoltre, l'inserimento della Carta nei Trattati avrebbe il significato di un'ulteriore garanzia dell'esito positivo del processo di allargamento dell'Unione, delineando — con un grado di certezza giuridica che, viceversa, non avrebbe una mera proclamazione della Carta, benché importante — una cornice politica e istituzionale per l'adesione dei paesi candidati, contribuendo in tal modo a dissipare i timori che l'allargamento finisca per assumere il riduttivo e disgregante significato di semplice creazione di un mercato continentale di 480 milioni di consumatori.

Dal punto di vista giuridico, poi, l'integrazione della Carta nei Trattati permetterebbe — come ha osservato anche la Commissione europea in una sua recente comunicazione — di rendere più efficace il sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'Unione, attualmente caratterizzato da forme di tutela di esclusiva matrice giurisprudenziale, che hanno condotto all'enucleazione di principi generali del diritto comunitario, ampiamente riconosciuti ma privi di immediato riscontro positivo. A questo proposito è giunta oggi anche l'ultima risoluzione del Parlamento europeo, in cui si conferma l'indicazione

che il testo della Carta sia adottato dalla Convenzione e trovi le vie di una sua integrazione nel Trattato. Ciò in vista della decisione del Consiglio europeo di Nizza.

Nel rinviare ulteriormente al testo della relazione, aggiungo che, sempre sotto un profilo strettamente giuridico, occorre inoltre osservare che, se la Carta dei diritti fosse approvata con una semplice dichiarazione e restasse, dunque, al di fuori dei Trattati, si porrebbe comunque la necessità di un collegamento con i Trattati medesimi per evitare di creare un doppio binario con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che, al contrario, è espressamente richiamata dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea.

La necessità che la Carta sia inserita nei Trattati affinché essa abbia un valore giuridicamente vincolante solleva, peraltro, l'ulteriore problema — da affrontare nel complessivo contesto della revisione dei Trattati — dell'adeguatezza dell'attuale architettura giurisdizionale dell'Unione di fronte alle nuove sfide poste dalla Carta dei diritti fondamentali. Appare in particolar modo necessaria una riflessione sull'opportunità di estendere i casi in cui è consentito l'accesso diretto dei cittadini alla Corte di giustizia delle Comunità europee, ora sostanzialmente limitato ai soli ricorsi avverso le decisioni.

In conclusione, l'integrazione della Carta nei Trattati è un obiettivo storico ineludibile per il processo di integrazione politica dell'Unione e, una volta raggiunto, sarà in grado a sua volta di innescare reazioni a catena in termini di conseguenti modifiche dei Trattati: dalla rimodellazione del sistema delle garanzie giurisdizionali alla eventuale introduzione nei Trattati di disposizioni che disciplinino le modalità di revisione della Carta in forme diverse. Ciò al fine di favorire l'avvio di quello che il professor Augusto Barbera ha definito nel corso dell'audizione svolta lo scorso 8 febbraio — ne cito solo una delle tante che si sono tenute — sulla questione della redazione della Carta dei

diritti, un processo di autolegittimazione costituente dell'Unione europea, nonché al fine di offrire più agili strumenti per un periodico aggiornamento della Carta alla luce dell'evoluzione della realtà.

La Carta dei diritti è, per questi motivi, l'occasione per inaugurare un vero processo costituente europeo che dia finalmente corpo all'idea di un'Europa democratica e solidale.

Mi scuso per la lunghezza dell'esposizione, ma il tema alla nostra attenzione era molto vasto e complesso.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Schmid, per il suo scrupolo, che è ammirabile. Mi dispiace, ma anche le cose più importanti devono fare i conti con i tempi previsti dal nostro regolamento.

È iscritto a parlare l'onorevole Orlando. Ne ha facoltà.

FEDERICO ORLANDO. Signor Presidente, colleghi, settant'anni fa quando lei, Presidente, ed io nascevamo nel buio dell'Italia fascista ...

PRESIDENTE. Non ricordi queste tristezze!

FEDERICO ORLANDO. ... Benedetto Croce illuminò gli animi dei nostri padri e poi i nostri con la sua « Storia d'Europa nel secolo XIX », che egli definiva il secolo della nuova religione della libertà contrapposta a quella che per mille anni si era incarnata nella duplice prevaricazione del trono e dell'altare sulle coscienze e sulla vita stessa dei sudditi.

Nell'Europa degli anni trenta, dei totalitarismi, dei concordati Stato-Chiesa, dei tribalismi nazionalisti, degli imperialismi, delle pianificazioni, delle guerre, l'opera di Benedetto Croce si concludeva con una descrizione ottimistica del dopo Trattato di Versailles ma con un vaticinio folgorante che mi piace rileggere in quest'aula dal libro edito in quegli anni da Laterza: « Per intanto già in ogni parte d'Europa si assiste al germinare di una nuova coscienza, di una nuova nazionalità, perché come si è già avvertito le

nazioni non sono dati naturali ma stati di coscienza e formazioni storiche. E a quello stesso modo che orsono settant'anni, un napoletano dell'antico regno o un piemontese del regno subalpino si fecero italiani, non rinnegando l'esser loro anteriore ma innalzandolo e risolvendolo in quel nuovo essere, così i francesi, i tedeschi e italiani e tutti gli altri si innalzeranno ad europei ed i loro pensieri indirizzeranno all'Europa, e i loro cuori batteranno per lei come prima per le patrie più piccole, non dimenticate già ma meglio amate ».

Forse il professor Melograni, come ha già fatto con « Il Principe » di Machiavelli, potrebbe utilmente tradurre in italiano moderno questo meraviglioso testo; forse ne guadagnerebbe la diffusione del testo stesso.

Passano venticinque anni da questo vaticinio e a Messina alcuni popoli europei usciti insanguinati da una seconda guerra mondiale si univano in una intesa che avrebbe dato vita ai Trattati di Roma del 1956, artefici Antonio Segni e Gaetano Martino. Aveva vinto appunto quella nuova coscienza e quella nuova nazionalità di cui il filosofo della libertà aveva dato l'annuncio negli anni oscuri.

Dal 1956 ad oggi, in quasi mezzo secolo, l'Unione europea è cresciuta nel territorio, nell'economia, nella moneta, nelle istituzioni parlamentari e di Governo. Ora è venuto il tempo di chiudere il secolo ventesimo e di iniziare il nuovo con un'altra Europa, quella che si riconosce nella Carta dei diritti fondamentali che, predisposta da personalità eminenti e qui illustrata e commentata or ora in modo esauriente dal collega Schmid, sarà discussa a Biarritz e poi a Nizza ai primi di dicembre.

Noi democratici l'approviamo fin d'ora nello spirito della religione della libertà, nella cultura delle carte dei diritti che hanno scandito otto secoli di storia europea: la *Magna Charta* del 1215, il *Bill of Rights* del 1689, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Monumenti molto concreti e simbolici al tempo stesso delle libertà, ai quali si

aggiunge, con pieno titolo credo, la Costituzione italiana vigente sia con la sua cultura dei diritti e dei doveri sia con la sua cultura delle istituzioni, delle autonomie e delle garanzie.

Come democratici vogliamo ricordare che è a questa lunga storia e a questa impegnativa pratica di valori laici che abbiamo attinto per il programma dell'Ulivo nelle elezioni del 1996. La tesi 24 di quel programma si intitola « Un'Europa più unita: la revisione del Trattato di Maastricht » e la tesi 25: « Un'Europa più grande: l'integrazione dei nuovi Stati ». Vi si afferma che l'unione non si costruisce solo nel campo economico ma va estesa agli aspetti politici e alla sicurezza; che l'Europa economica non è solo moneta unica ma economia reale, fatta di occupazione, competizione, investimenti, disciplina fiscale; che i diritti dei cittadini non sono solo quelli di un libero mercato, ma della giustizia, della sicurezza, nonché quelli nuovissimi della bioetica, dell'ambiente e della riservatezza; che le decisioni dell'Unione possono essere prese a maggioranza e non più con paralizzanti unanimità; che il ruolo delle regioni vada rafforzato nelle materie di loro competenza; che l'Unione deve aprirsi all'est e al sud, mantenendo tuttavia un carattere fortemente integrato, ancorché flessibile; che la base istituzionale deve restare unica, ma con diversi gradi e tempi di integrazione interna.

Non ci faceva, dunque, ombra nel programma dell'Ulivo del 1996 la prospettiva dell'integrazione differenziata in ambiti o materie specifiche perché essa ci consentirà di mantenere intatto ed unitario il patrimonio di integrazione costruito con fatica in tutti questi anni. Essenziale — lo ripeto — è che sia mantenuta l'unità del sistema istituzionale e che gli organi decisionali siano gli stessi e con la stessa composizione, garantendo così un elemento decisionale comune.

L'Italia ha ben meritato dell'Europa, prima con il Governo Prodi poi con la direzione della Commissione, ma vorrei poter dire del Governo europeo dello stesso Prodi. Ora è tempo del salto in

lungo nel 2000. Ieri il Presidente Ciampi, in un esemplare discorso al Parlamento di Strasburgo, ha volato alto sulla mediazione italiana tra chi, come i franco-tedeschi, spinge per un'integrazione rapida, ma governata da un nucleo pioniere (appunto, Francia e Germania) e chi, come la Commissione Prodi e lo stesso Parlamento di Strasburgo, vuole quell'integrazione salvando il metodo comunitario, cioè impedendo che del processo di integrazione si impadroniscano i Governi dei paesi dell'Unione, tagliando fuori le istituzioni comunitarie.

Non dobbiamo impelagarci — ci ammonisce Ciampi — nel dibattito se costruire una federazione o una confederazione, ma procedere pragmaticamente per far emergere gli elementi di convergenza. Ecco perché non possiamo attenuare il ruolo della Commissione che — dice ancora Ciampi — deve promuovere gli interessi comuni dell'Unione e far avanzare il Governo dell'economia.

Tra gli elementi di convergenza da far emergere tra paesi leader e paesi di nuova adesione noi amiamo pensare a quello eticamente e politicamente più incisivo, cioè più capace — tornando a Croce — di fondare una nazione, così che quell'elemento sia rappresentato da questa Carta di diritti da noi democratici intesa *tout court* come preambolo della futura Costituzione europea, così come il capitolo dei diritti e dei doveri forma la prima parte della Costituzione italiana vigente, quella dove è scritto il nostro credo irrinunciabile di liberaldemocratici.

Non voglio essere polemico verso nessuno, anche perché parlo a nome di un gruppo in cui coabitano culture storicamente diverse, quella cattolicoliberale e quella liberaldemocratica, entrambe laiche, ma con differenti accentuazioni. Debbo però dire che non ho condiviso — e molti del mio gruppo non condividono — il tentativo dei democratici bavaresi — che in Italia potrebbero forse sposarsi con Formigoni — di inserire tra i caratteri dell'Europa riconosciuti in questa Carta la sua eredità cristiana; l'eredità che ci viene dagli ultimi due secoli che hanno forgiato

l'anima dell'Europa moderna e quella delle rivoluzioni liberali che hanno cambiato i vecchi Stati, creato i nuovi, accomunato gli uni e gli altri nel riconoscersi come parti, come membra dell'unico corpo europeo. L'idea bavarese — chiamiamola così — di contemperare con il cosiddetto retaggio cristiano il presunto peso della cultura sociale cara alla sinistra avrebbe, se accolto, trasformato anche questa Carta in un compromesso storico cristiano-sociale, come avvenne nell'ultimo dopoguerra per alcune Costituzioni nazionali. Dobbiamo però essere grati al Presidente Chirac che ha bloccato questo ennesimo compromesso e ci risparmierà — spero — di identificare una storia con una religione, prodromo della possibile identificazione tra politica e fede, che seppellirebbe lo Stato laico, unica garanzia, secondo noi, di libertà per tutte le fedi, quella del cardinale, del muezzin e del rabbino, sola garanzia di antemurale verso tutti i fondamentalismi che sono oggi veri nemici dell'integrazione tra i popoli e le nuove Carte dei diritti.

A Chirac, che a Nizza sarà il padrone di casa, Italia e Germania daranno pieno appoggio, come hanno scritto in un recente articolo a due firme Giuliano Amato e Gerhard Schroeder, affinché la Conferenza intergovernativa di Nizza sia un successo, ossia si concluda con la proclamazione della Carta. Non possiamo permetterci la catastrofe di un fallimento, proprio nel momento in cui, con la Carta dei diritti, gli europei diventerebbero cittadini della nuova nazione assai più di quanto non lo siano diventati quando conquistarono il diritto di eleggere il Parlamento di Strasburgo.

È per questa ragione che ci auguriamo anche che non riprenda vigore un altro retaggio che ci dividerebbe, quello isolazionista inglese, che si manifesta nel tentativo di Blair di ridurre la Carta dei diritti ad una dichiarazione di principi, il che significherebbe versare benzina sul fuoco antieuropeo della Scandinavia e di una parte della Spagna del popolare di destra Aznar.

Signor Presidente, è solo per ovvie ragioni di tempo che non entro nello specifico dei singoli diritti politici, economici, sociali e cosiddetti nuovi che la Carta afferma per tutti gli europei e per coloro che in Europa verranno e dovranno vivere secondo le regole della democrazia e dello Stato di diritto. Spero, tuttavia, di aver esposto ragioni sufficienti per concludere con l'invito, da parte dei Democratici, al Governo italiano di battersi fino all'ultimo affinché la Carta diventi subito parte integrante dei trattati, testo giuridicamente vincolante, come finora il nostro Governo, signor ministro, ha voluto, e non sia relegata in quarantena, sia pure sotto il parolone «dichiarazione solenne». Non vogliamo solennità ma concretezza, cioè diritti ed istituzioni che li facciano valere insieme con il rispetto dei doveri, che troppo spesso vengono separati dai diritti.

Con questo spirito, voteremo a favore della risoluzione che impegna il Governo nei termini qui ricordati (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e dei Popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pisanu. Ne ha facoltà.

BEPPE PISANU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, penso ci si possa tutti riconoscere nel suggestivo quadro storico-politico evocato nelle prime battute del discorso dell'onorevole Orlando. Tuttavia, ritengo ci si debba soffermare un po' più attentamente sui problemi politici che concretamente pone la questione dell'approvazione della Carta da parte di questo Parlamento. Credo lo si debba fare ponendo attenzione al momento di difficoltà che l'Europa sta attraversando non solo dopo il recente voto della Danimarca, ma anche per il dibattito che si sta accendendo sull'allargamento e, segnatamente, sul riconoscimento del diritto di veto ai paesi che aspirano ad entrare nell'Unione.

Di tali problemi parleremo più diffusamente fra due settimane, quando il Governo, con una sua relazione, aprirà in

Assemblea un dibattito più specificamente rivolto — diciamo così — ai contenuti politico-istituzionali dell'appuntamento di Nizza; credo che ora dovremmo discutere maggiormente nell'ottica del più vicino Consiglio di Biarritz, facendo esplicito e puntuale riferimento alla Carta che è alla nostra attenzione. Sull'importanza della Carta non vi sono parole da aggiungere a quelle già dette. Essa può, se fatta propria dai Parlamenti nazionali europei, diventare davvero la premessa, se non la base, della futura Costituzione europea.

È proprio per questa importanza che chiedo all'onorevole Presidente della Camera di poter fare il seguente rilievo: avremmo desiderato che questo dibattito si svolgesse non in coda di settimana in un'aula deserta, o quasi inevitabilmente deserta (non incolpo nessuno dei colleghi assenti), data, appunto, l'estrema importanza dell'argomento.

In ogni caso, vorrei continuare la mia analisi sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Essa è — lo riconosciamo tutti — il frutto di un compromesso alto tra culture e tradizioni politiche diverse che si confrontano sulla scena europea. Tuttavia, una lettura attenta della Carta, a mio modo di vedere, pone subito in evidenza la forte impronta laico-socialista che la caratterizza e la sottovalutazione, invece, di quel patrimonio culturale, storico, umanistico e religioso che nel suo insieme forma le radici cristiane dell'Europa.

Questa discrasia risalta con particolare evidenza quando si pone attenzione ad alcune questioni: già dal preambolo, dove si parla di patrimonio spirituale e morale dell'Europa e non già di patrimonio culturale, umanistico e religioso dei popoli europei; quando, al comma 1 dell'articolo 2 si fa riferimento al valore della vita, tacendo però sul diritto a conoscere l'origine genetica della vita che viene data ad un individuo; quando la nozione di famiglia viene espressa in termini assolutamente vaghi che implicano il riconoscimento non solo della famiglia di fatto, ma nella sostanza anche il disconoscimento della famiglia così come la vede la nostra

Costituzione, che la riconosce come società naturale fondata sul matrimonio; quando nel testo si parla (questo è un altro motivo di grave perplessità) di fatto religioso come dato attinente esclusivamente alla coscienza individuale e non già come fatto comunitario di ampia dimensione, in grado di caratterizzare e di forgiare la cultura di interi popoli europei, con la conseguenza, però, che, mentre da un lato, si riconoscono giustamente i diritti dei lavoratori e l'importanza delle organizzazioni sindacali, dall'altro lato, non si riconosce alle religioni, ai diversi culti la possibilità di darsi, come è previsto per i sindacati, una propria organizzazione, dei propri statuti, naturalmente, nel rispetto degli ordinamenti nazionali. E di questo passo potrei continuare ancora a lungo con riferimento al diritto all'istruzione, al diritto alla salute, alla libertà di impresa e così via enumerando. Tuttavia, è inutile proseguire con le esemplificazioni.

Il punto che voglio sottolineare è uno solo: è letteralmente impensabile che questa Carta non possa essere emendata dai Parlamenti nazionali, se vogliamo che essa acquisti l'importanza e l'autorevolezza che tutti dichiariamo di volerle assegnare.

Da che cosa è nata questa Carta? È nata da un consesso altamente qualificato, chiamato Convenzione, nel quale si sono ritrovati i rappresentanti di Parlamenti nazionali. L'Italia ne aveva due: uno nella persona dell'onorevole Melograni, designato dal Presidente Violante, l'altro nella persona del senatore Manzella, designato dal Presidente del Senato, integrati poi da altri due designati in altre ugualmente autorevoli sedi. Insomma, l'Italia aveva una delegazione di quattro persone che non ha mai lavorato unitariamente, mai, almeno da ciò che ci risulta. L'onorevole Melograni ha portato un suo apprezzato contributo personale, come del resto quello di altri colleghi, ma non è stato neppure portatore delle idee e delle posizioni della seppure limitata delegazione italiana. Aggiungo, dato che ci sono, che

in questo consesso, nella Convenzione, si è votato una sola volta per l'elezione del presidente e poi mai più.

Allora, la prima questione che noi poniamo è che il Governo italiano deve andare alla Conferenza di Biarritz per reclamare la emendabilità del testo sottoposto al nostro esame, se vogliamo che esso sia fatto proprio dai Parlamenti nazionali e divenga, una volta emendato dai Parlamenti nazionali, espressione di una autentica volontà democratica europea.

In questo senso noi siamo pronti a ricercare una soluzione unitaria.

Abbiamo detto altre volte — lo ha ribadito nei giorni scorsi il presidente Berlusconi — che noi vogliamo che in politica estera il Parlamento realizzi sempre il massimo possibile di unità perché è interesse vitale del paese che il Parlamento nazionale si presenti unito a tutti gli appuntamenti importanti con l'Europa e con il mondo, ma questa richiede di procedere con cautela. Non possiamo andare ad una approvazione frettolosa del documento così elaborato. La gatta frettolosa — tutti lo sanno — fece i gattini ciechi.

Allora, a Biarritz il Governo italiano si impegni a rendere emendabile questa carta da parte dei Parlamenti nazionali. Senza il contributo dei Parlamenti nazionali — inutile nasconderselo — la Carta resterebbe espressione autorevole di un consesso altamente qualificato, ma nulla più. Il valore democratico della Carta, senza l'assunzione del testo da parte dei Parlamenti nazionali sarebbe assolutamente modesto. Senza l'emendabilità e l'approvazione dei testi emendati dai Parlamenti nazionali, la Carta non avrebbe fondamento democratico, non potrebbe assumere valore politico e giuridico vincolante, tanto meno potrebbe entrare a pieno titolo nei trattati europei.

Allora, arrivo alla conclusione, signor ministro, onorevoli colleghi della maggioranza: o il Parlamento sceglie una soluzione di basso profilo e prende atto semplicemente dell'esistenza di questo documento, ma senza neppure esprimere un

voto, sentendosi con le mani assolutamente libere per quando si farà il confronto vero sulla Costituzione europea, oppure il Parlamento sceglie una soluzione di alto profilo, ed allora tutti insieme imbocchiamo la strada dell'emendabilità, cerchiamo sugli emendamenti di realizzare il massimo di intesa possibile ed andiamo poi ad un voto parlamentare che dia alla Carta l'autorevolezza, la forza per diventare documento politicamente e giuridicamente vincolante, per avere il crisma che le consenta di entrare a pieno titolo nei trattati europei. Noi siamo disposti, pronti a seguire l'una e l'altra via, ma è ovvio che preferiremmo seguire la via dell'emendabilità e quindi del rafforzamento politico e democratico della Carta stessa (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e della Lega nord Padania*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Evangelisti. Ne ha facoltà.

FABIO EVANGELISTI. Signor Presidente, mentre stiamo qui a discutere ed a riflettere su un più avanzato passo giuridico, a poche centinaia di chilometri da qui, a Belgrado, i manifestanti dell'opposizione democratica sono entrati in Parlamento e le notizie parlano addirittura di bulldozer che si stanno avviando verso quell'istituzione. Sul carattere democratico di quel Parlamento credo che possa essere lecito qualche dubbio, ma vale la pena riflettere su questa ennesima convulsione in quel paese, perché chiama in causa anche le responsabilità del nostro paese e di quell'Europa di cui cerchiamo di edificare un ulteriore passaggio.

Lo dico proprio perché il progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che oggi è sottoposto al nostro esame, rappresenta senza alcun dubbio, per più di un aspetto, una significativa novità nel panorama costituzionale comunitario, ma non vi è dubbio che questa debba fare i conti anche con le vicende politiche che sono in corso. Allora, un dato voglio subito evidenziare: è chiaro che tutto è perfettibile, e quindi anche il

metodo seguito per la scrittura del progetto, tuttavia la composizione interistituzionale, comunitaria e nazionale, della Convenzione, come si è autodefinito il gruppo di lavoro costituito alla fine dell'anno scorso, con il felice — io ritengo — affiancamento dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali e dei tradizionali attori dei negoziati comunitari — i Governi nazionali, la Commissione europea, il Parlamento europeo — ha nutrito di una benefica linfa democratica questo esercizio.

Al riguardo, tutti i più attenti osservatori delle vicende europee hanno proposto di tenere presente il metodo istituzionale apprestato per ulteriori esercizi negoziali. Non v'è dubbio che, tuttavia, limiti vi siano — alcuni cercherò di metterli in rilievo — ma intanto vi è da apprezzare questo passo.

Quindi è necessario, fin d'ora, studiare i meccanismi procedurali che consentano di utilizzare questo modello già per la prossima conferenza di revisione dei trattati, soprattutto in vista dell'impegnativa scrittura della Costituzione dell'Unione europea, un'Unione europea che, mentre si sta ripensando, deve pensare anche ad allargare i suoi compiti. Il modello, comunque, ha bisogno di essere migliorato soprattutto sul versante nazionale. Alcune cose in proposito sono già state dette. Non vi sono state — anche perché i lavori finali della convenzione si sono incrociati con la sospensione estiva dei nostri lavori — troppe occasioni di confronto né con i due colleghi che hanno rappresentato il Parlamento italiano, né con il rappresentante del Presidente del Consiglio.

Comunque il Parlamento ha tutto l'interesse ad entrare da protagonista, fin dalla fase ascendente, nei processi comunitari sia che vi partecipi con propri rappresentanti, sia che eserciti il proprio potere di indirizzo sui rappresentanti di Governo. È noto infatti che nella fase discendente, soprattutto quando è in ballo la ratifica di accordi internazionali, nei poteri del Parlamento non rientra l'emendabilità dell'atto internazionale.

Passo ora da considerazioni sul metodo a valutazioni di contenuto sul progetto di Carta che presenta luci ed ombre. Il risultato di un esercizio del genere per sua natura non può mai lasciare completamente soddisfatti rispetto sia alle scelte effettuate sia soprattutto a quelle che definirei come « non scelte », cioè le lacune, le carenze che è facile rilevare scorrendo il testo. Non mancano infatti formulazioni eccessivamente generiche: penso ad esempio all'articolo 6 dove si proclama un non meglio specificato diritto alla libertà e alla sicurezza, o ancora all'articolo 31 in cui si riconosce con formula programmatica il diritto del lavoratore a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. Altri articoli sono formulati in modo ovvio almeno nella versione italiana, con un linguaggio giuridico che forse avrebbe meritato una risciacquatura in Arno.

Voglio però anche evidenziare gli elementi caratterizzanti estremamente significativi come l'articolo 2: essere riusciti a segnare con forza il diritto alla vita e dire che « Nessuno può essere condannato alla pena di morte » mi sembra un prodigioso passo in avanti della cultura giuridica europea.

Tuttavia altri passaggi suscitano qualche perplessità. Per il lavoro che ho svolto in questi anni, debbo fare riferimento in particolare a due articoli, dove vedo quanto meno degli approcci superati (non voglio usare espressioni più forti) e qualche elemento oscuro nell'interpretazione. Mi riferisco all'articolo 18 sul diritto all'asilo, dove di fatto ci si « sdraia » sulla convenzione di Ginevra del 1951. Dobbiamo ricordare che quella convenzione è stata superata nei fatti dai processi storici di questi anni, una convenzione pensata per il richiedente asilo che era molto spesso un rifugiato, una persona fuggita dalla cortina di ferro, magari da qualche gulag sovietico, mentre oggi il diritto di asilo riguarda interi gruppi, intere collettività. Mi riferisco anche all'articolo 19, in cui si parla di « Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione » e al comma 1 si legge: « Le

espulsioni collettive sono vietate»: va benissimo però vi è il rischio che, ad esempio, un gruppo di extracomunitari trovati nel nostro Stato o in uno dei quindici paesi dell'Unione europea non possa essere riaccompagnato alla frontiera se non individualmente. Quindi, qualche elemento andrebbe chiarito.

Infine, trovo icastica l'espressione « La legge è uguale per tutti » che troviamo in tutte le aule di giustizia rispetto a quella che figura all'articolo 20 del testo « Tutte le persone sono uguali davanti alla legge ».

Peccati meno veniali forse sono certe lacune. Al riguardo mi limito a segnalare la singolare mancanza, anche alla luce del progettato contingente militare in sede PESC (politica estera di sicurezza comune), di un diritto alla pace, la cui formulazione avrebbe potuto essere agevolmente ricavata e ricalcata dall'articolo 10 della nostra Costituzione. Su tale aspetto spero che il Governo italiano abbia modo di insistere nel percorso che va da qui a Biarritz e a Nizza.

Ancora: il testo attuale, che si presenta come un progetto, per sua natura, non può non essere modificabile, almeno teoricamente, dal Consiglio europeo.

Spero che questi rilievi — ovviamente non soltanto i miei, ma anche quelli che emergeranno dal dibattito — non siano intesi come tendenti a svalutare minimamente il lavoro veramente impegnativo svolto dalla Convenzione in un tempo che è da considerarsi brevissimo, soprattutto se lo si confronta con quello di certe nostre riforme istituzionali.

Detto tutto ciò, se ho ancora tempo a disposizione, intendo esaminare ancora due aspetti che ritengo tra loro connessi. Il primo attiene al valore giuridico della Carta e, dunque, alle posizioni giuridiche soggettive che, sulla base di essa, sono invocabili in giudizio nei confronti delle istituzioni e degli organi dell'Unione e degli Stati membri, quando questi agiscono in attuazione del diritto dell'Unione.

In merito sono fermamente persuaso che non ci si possa accontentare di una proclamazione solenne da parte delle istituzioni, pur ritenendo che sia stata saggia

la scelta di non impegnare la discussione della Convenzione su questo aspetto e di lavorare come se si trattasse di un testo giuridicamente vincolante. Ora è il momento di dare un segnale forte di attenzione ai cittadini dell'Unione e a quanti risiedono legalmente sul territorio degli Stati membri. Occorre pertanto uno sforzo del Parlamento che vincoli il Governo ad impegnarsi con la necessaria energia affinché la Carta venga integrata nel Trattato sull'Unione europea e costituisca davvero il primo passo verso la Costituzione europea.

Il secondo profilo su cui voglio attirare l'attenzione riguarda il problema del rapporto tra la Carta e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sinteticamente osservo che tutte le volte in cui gli Stati membri dell'Unione agiscono in esecuzione di obblighi comunitari e nel caso in cui si sia in presenza di atti di organi dell'Unione non oggetto di misure nazionali di attuazione ci si potrebbe trovare di fronte, appunto, ad una competenza sia della Corte europea del Lussemburgo, sia della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Una tale situazione è suscettibile di comportare differenti interpretazioni della portata dei diritti scritti nella Carta e nella Convenzione europea. Se si studia con attenzione la giurisprudenza delle Corti, già è possibile individuare pronunce contrastanti.

Questa situazione certamente non è tale da rafforzare nei cittadini la convinzione di una tutela ottimale dei propri diritti. È, quindi, opportuno riprendere in esame l'annosa questione dell'adesione dell'Unione alla Convenzione di Roma, di cui, tra l'altro, fra qualche settimana celebreremo il cinquantenario.

In questo contesto auspico un più meditato approfondimento delle modalità di collegamento tra le due Corti. Si tratta, del resto, di un tema non nuovo, se si tiene presente che in qualche modo fu già adombrato nel 1953 in sede di progetto della Comunità politica europea. Credo, quindi, che oggi non dovrebbe essere

troppo difficile costituire una sorta di rinvio pregiudiziale dalla Corte del Lussemburgo a quella di Strasburgo.

Infine, alla luce di queste considerazioni e soprattutto con la finalità di garantire a tutti i cittadini dell'Unione e a quanti risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri la tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive scaturenti dalla Corte, propongo di lavorare per integrare il dispositivo della risoluzione, che nel passaggio in Commissione è già stato adeguatamente arricchito, affinché si impegni il Governo ad adoperarsi « perché la Carta approvata a Biarritz sia arricchita anche con emendamenti a punti qualificanti, come il diritto alla pace, e perché il testo così modificato costituisca oggetto di un protocollo da allegare al trattato sull'Unione europea in occasione del Consiglio europeo di Nizza del 7-8 dicembre 2000 ».

Si fa riferimento al protocollo perché esso darebbe unitarietà e facile riconoscibilità alla Carta stessa, avrebbe lo stesso potere del trattato ma non comporterebbe una nuova numerazione dei trattati stessi (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Follini. Ne ha facoltà.

MARCO FOLLINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo alle prese con un documento impegnativo ed importante di cui riconosciamo ed apprezziamo il valore e il tentativo di coniugare alcuni diritti in una chiave di aggiornamento di questa cultura, diritti che oggi vengono messi in questione dai grandi mutamenti culturali, dalle novità tecnologiche. L'aspetto più apprezzabile del documento riguarda il fatto che entra nel merito di questioni, come il rapporto tra l'integrità della persona e l'ingegneria genetica, tra i diritti di trasparenza e la difesa della *privacy*, tra i diritti di cittadinanza e la grande evoluzione che le correnti migratorie di questi anni hanno messo in movimento. Sono tutti temi che nelle dichiarazioni dei diritti più conosciute e frequentate dal dibattito politico non fi-

gurano. Tutto ciò ci deve portare a valutare con grande attenzione la possibilità che questo documento diventi pietra angolare di una costruzione europea che è figlia di una grande e gloriosa tradizione ma che deve piantare le sue radici nel presente e rivolgere il suo sguardo al futuro.

Non ho bisogno di aggiungere che su questi temi si registra da parte dell'opposizione una sensibilità particolare ed una forte propensione a cercare di costruire, laddove è possibile, politiche comuni e condivise che attraversino gli schieramenti che di qui a qualche mese si fronteggeranno nella competizione elettorale del nostro paese e che garantiscano all'Europa — qualunque sia la parte politica che vincerà — che i fondamenti della nostra politica europea rimarranno un patrimonio comune della maggioranza e dell'opposizione. Tale esigenza è tanto più forte se consideriamo quello che in queste ore sta avvenendo a pochi chilometri dai nostri confini — lo ricordava prima l'onorevole Evangelisti — e il fatto che questi stessi diritti su cui noi fondiamo il nostro retaggio, la nostra identità, la nostra prospettiva sono ridotti a carta straccia a poche miglia dalle nostre frontiere. Credo che tutto questo richieda una maggiore responsabilità e, nei limiti del possibile, una maggiore coesione. In nome della ricerca di una maggiore coesione, come ha fatto poco fa l'onorevole Pisanu, sento l'obbligo di svolgere alcune considerazioni che non si limitano a registrare il lavoro prodotto ma cercano di spingere questo ragionamento un po' più in avanti.

Faccio due considerazioni riguardanti il metodo ed il merito della questione. La prima riguarda il metodo: al riguardo, anch'io ritengo che i Parlamenti nazionali debbano essere messi nella condizione di proporre e di vincolare i loro Governi ad un lavoro emendativo; con tutto il rispetto per il lavoro che ha svolto la Commissione, ritengo che occorra conferire alla Carta dei diritti un respiro democratico più ampio; non possiamo fare da passacarte; tale procedura non attiene soltanto al documento in questione, ma rappre-

senta un certo modo di concepire l'Europa e la consapevolezza che l'Europa può fare qualche passo in avanti se si affida fiduciosamente alla partecipazione democratica dei popoli e se non viene vissuta come la ricerca di un faticoso punto di equilibrio tra le cancellerie o tra le tecnocrazie dei diversi paesi.

Ritengo, dunque, che nelle risoluzioni che la prossima settimana concluderanno questo confronto, debbano essere indicati i punti sui quali il Governo italiano potrà muoversi, rappresentando a Biarritz e a Nizza un'opinione che spero sia condivisa da tutto il Parlamento.

Per quanto riguarda il merito, ricordo che due questioni controverse hanno attraversato il dibattito politico nel Parlamento europeo e all'interno dei paesi dell'Unione, rispetto alle quali ritengo che si sia compiuto uno sforzo esiguo per trovare un minimo comune denominatore; tale minimo comune denominatore è, infatti, minimalista rispetto alle problematiche che ci troviamo di fronte: mi riferisco alle questioni della clonazione e della famiglia.

Rispetto alla prima questione, vorrei ricordare che il documento mette al bando la cosiddetta clonazione riproduttiva e non fa cenno ad altre forme di clonazione a fini terapeutici; esso, dunque, si viene a trovare in qualche modo in contrasto con una risoluzione che il Parlamento europeo ha votato poche settimane fa. Tale risoluzione definisce la clonazione come la creazione di embrioni umani, con lo stesso patrimonio genetico di un altro essere umano vivente o morto, in qualsiasi stadio del suo sviluppo, senza alcuna distinzione per quanto riguarda il metodo seguito. Ho citato quella risoluzione perché ho la consapevolezza che su tale problematica esiste una diversità profonda di principio all'interno dell'Unione europea; ritengo, tuttavia, che si sia assunto un po' frettolosamente il punto di vista di una parte rispetto all'altra e non si è avuto il coraggio di sciogliere un nodo di principio che è certamente controverso (come, in effetti, è stato all'interno del

Parlamento europeo), a che chiede di trovare un esito, un punto di approdo.

La seconda questione riguarda la famiglia ed il rapporto con le cosiddette unioni di fatto. Non vorrei affrontare tale questione nei termini in cui siamo soliti farlo, ovvero, come una questione di natura religiosa che vede laici e cattolici sui lati opposti della barricata legislativa; quando si parla di unioni di fatto, molte volte ci si riferisce a coppie unite solo da un vincolo religioso che non ha avuto trascrizione civile. Pertanto, vorrei spogliare questo argomento dei suoi aspetti confessionali o laicisti e fare un ragionamento di puro buon senso. È difficile comprendere come, per le unioni di fatto (ovvero le unioni costruite senza vincolo legale, in quanto nascono da una libera scelta), da un lato si rinunci ad un vincolo legale e dall'altro si richieda, invece, una qualche forma di tutela legale.

C'è una contraddizione in termini che induce a porre il problema della famiglia non nei termini confessionali, ma costituzionali. Non ho bisogno di richiamare in quest'aula gli articoli della Costituzione che riguardano la definizione della famiglia, ma credo non sfugga a nessuno che la differenza legislativa tra famiglie ed unioni di fatto è in qualche modo contenuta nella nostra Carta costituzionale e discende da un principio che vi è affermato. Noi auspichiamo, lo ribadisco — e concludo —, una posizione comune del Parlamento, una risoluzione comune che costituisca un mandato per il Governo in vista dell'incontro di Biarritz.

Naturalmente, non rinunceremo a far valere le nostre obiezioni di principio, ma siamo ragionevolmente fiduciosi che tramite una risoluzione comune si possa confortare il Governo con un mandato che sia di tutto il Parlamento e non solo di una parte (*Applausi dei deputati del gruppo misto-CCD*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Maura Cossutta. Ne ha facoltà.

MAURA COSSUTTA. Signor Presidente, avere un testo, un progetto di Carta

dei diritti fondamentali dell'Unione europea è un risultato importante, ma certo non ci nascondiamo che a questo risultato si è arrivati faticosamente, con una mediazione molto difficile, anche conflittuale, tra spinte, interessi e culture differenti.

Nella Carta permangono limiti ed ambiguità che vanno nominati, perché il percorso che abbiamo davanti è ancora in salita ed i prossimi appuntamenti, di Biarritz e di Nizza, non si presentano facili e gli esiti non sono per nulla scontati. È necessario attivare tutte le sensibilità democratiche e riformatrici perché i risultati positivi non vadano perduti ed anzi vengano migliorati. Il passaggio di oggi in quest'aula, infatti, non è formale: siamo chiamati ad un impegno preciso, che sarà determinante per le scelte future.

Il Presidente Ciampi all'università di Lipsia, nel luglio scorso, ha giustamente detto che non è il momento delle pause, ma di scelte coraggiose e di grande respiro. È vero, la costruzione europea è ad una svolta decisiva ed il crinale tra successo ed insuccesso è sottile. I Parlamenti nazionali devono farsi sentire ed impegnare i Governi su questioni precise, con la forza di un mandato che deve essere chiaro. A Colonia si è detto, infatti: «sulla base di quanto stabilito dalla Convenzione»; sulla base, appunto: noi oggi discutiamo della Carta «sulla base» di quanto prodotto, ma con la possibilità e la responsabilità di andare avanti.

Si apre, dopo la definizione di un progetto di Carta dei diritti, una seconda fase, difficilissima, rispetto alla quale noi parlamentari italiani dobbiamo oggi assumerci la responsabilità di decidere. Occorre un'accelerazione della costruzione europea, come Europa politica, definendo la qualità e la natura dell'integrazione e dell'allargamento. Un'Europa unita politicamente, cioè nelle sue capacità decisionali, nei suoi valori sociali, nei principi fondamentali di libertà, di democrazia, di tutela dei diritti sociali individuali, sarà tale solo se questo processo di allargamento sarà garantito, se le spinte centrifughe saranno efficacemente interrotte.

La Carta dei diritti non è un passaggio solo simbolico, ma squisitamente politico. Come ha detto ieri il Presidente Ciampi al Parlamento europeo, con la Carta l'Europa fa un passo importante nella trasformazione di uno spazio finora prevalentemente economico in uno spazio comune di diritti, fissando valori e regole che definiscono la nozione di cittadinanza europea. Servono determinazione, fermezza e volontà politica ed una forte collaborazione tra tutte le istituzioni: Parlamento europeo, Consiglio, Commissione e, appunto, Parlamenti nazionali.

Oggi noi parlamentari italiani dobbiamo assumerci la responsabilità di imprimere questa accelerazione, difendere la Carta come premessa indispensabile per un'Europa dei popoli, per garantire un equilibrato e democratico processo di evoluzione dell'Unione, in vista dell'allargamento e della riforma dei trattati. L'allargamento è necessario ed era atteso da molti anni, ma sappiamo che è un processo complesso e carico di rischi, di profonde contraddizioni. Scegliere, allora, il «come» ed il «quando» di questo processo significa decidere quale futuro si vuole dare al processo di costruzione dell'Europa politica, significa scegliere il modello di cittadinanza politica e sociale europea. Forze potenti lavorano per costruire un'Europa intesa solo come grande area doganale. Si tratta invece di allargare i diritti, non di incorporare gli squilibri.

I paesi candidati sono tredici: 100 milioni di persone con un reddito che è un terzo dell'attuale media europea; un aumento del 30 per cento della popolazione e del territorio dell'Unione a cui corrisponde una crescita di solo il 4-5 per cento della capacità produttiva. Sono paesi in cui l'Unione europea, negli anni immediatamente successivi al crollo del muro di Berlino e del Comecon, non è intervenuta con un suo progetto per la ristrutturazione di quelle economie ed ha invece affidato alla Banca mondiale e al Fondo monetario internazionale il compito di proporre ricette. Queste istituzioni hanno imposto una terapia *shock*, che ha depresso capacità produttive e demolito

garanzie sociali. Quei mercati si sono aperti al capitale straniero, che ha utilizzato quelle aree per operare un *dumping* sociale nei confronti dei lavoratori dei paesi dell'Unione europea.

Ora bisogna fare presto. Il prolungarsi dei tempi per l'adesione sta creando crescenti problemi di consenso nelle opinioni pubbliche dei paesi candidati, che hanno creduto nell'Unione come ancora di salvezza per la tutela dei loro diritti. C'è un calo di favore verso il processo d'integrazione che deriva proprio dalla mancanza di risposte alle grandissime aspettative.

Con l'allungarsi dei tempi di adesione questi paesi non divengono più maturi, ma rischiano di esaurirsi. Gli sforzi economici per l'adesione rischiano persino di far scoppiare conflitti contro l'Europa ed il sistema politico di quei paesi rischia di arretrare, di passare a politiche più nazionaliste. Segnali preoccupanti si sono già manifestati.

Come si diceva, sono forti le spinte economiche a frenare un processo vero di allargamento, il processo di costruzione di un'Europa politica. Si difende l'idea di un allargamento solo come estensione dei mercati per garantire l'assorbimento delle esportazioni, per sostenere la crescita nei momenti di ciclo negativo, per sottrarre persino a quei paesi, anche in settori tradizionali come quello agricolo, la penetrazione nei mercati più ad est (Ucraina, Bielorussia, eccetera).

Occorre quindi fare presto, fissare subito una data limite e già questo è un problema. È decisivo, insomma, scegliere il come e il quando del processo d'integrazione. Per questo la Carta, in questo percorso, è un passaggio importante e questa consapevolezza politica deve essere chiara.

Con la Carta si apre una successione di scelte da compiere, scelte strategiche e profondamente rinnovatrici. Difendere la sostanza della Carta significa allora porsi il problema, ad esempio, della modifica dell'attuale bilancio dell'Unione. Oggi il peso della convergenza viene scaricato sulle spalle dei paesi candidati e le attuali previsioni del bilancio dell'Unione ap-

paiono del tutto insufficienti. Per finanziare i processi di convergenza postadesione sono previsti investimenti inferiori a quelli che la sola Germania aveva previsto per sostenere l'unificazione con la DDR.

Bisogna avere una consapevole lungimiranza e prevedere la riforma del bilancio dell'Unione europea e un programma di crediti da parte della Banca centrale europea. Anche i fondi strutturali e l'Agenda 2000 vanno ridefiniti, perché grandissime contraddizioni si possono produrre nel sistema di finanziamento interno dell'Unione, con conflitti tra paesi candidati ed aree povere dei paesi dell'Unione, con pericolosi rigurgiti di nazionalismi, xenofobia, razzismo.

Difendere la sostanza della Carta significa porsi il problema delle modifiche istituzionali, perché di fronte alle nuove sfide la struttura istituzionale europea non regge più. Occorre definire nuove forme di legittimità democratica e rappresentativa, superando il rigido principio dell'unanimità e ridefinendo il peso di ciascun paese. La Carta non può essere solo una proclamazione solenne di principi, ma deve essere lo strumento adeguato per una vera Costituzione europea.

Noi Comunisti italiani riteniamo che a Nizza non si possa fallire: in quell'occasione si deciderà sulla ristrutturazione dei Trattati, ma noi riteniamo si debba andare ancora oltre. Serve più coraggio, sono necessarie certo una grande coesione, ma anche chiarezza e determinazione. La nostra proposta — che è anche di altre forze della sinistra europea — è quella dell'elezione diretta da parte dei cittadini europei di un'Assemblea costituente europea, che abbia il compito di redigere questa Costituzione che dovrà poi essere sottoposta alla diretta ratifica dei cittadini attraverso un referendum da tenersi negli Stati membri. La partecipazione ed il consenso dei popoli sono per noi misura dei principi di cittadinanza politica che la Carta proclama.

La Costituzione europea è per noi l'esito coerente della Carta, che garantisce l'esigibilità concreta dei diritti per tutti i

cittadini europei. Il nostro paese in questo può svolgere un ruolo importante, da protagonista.

Scelte coraggiose, ci diceva Ciampi: sì, idee forti per contrastare innanzitutto il lavoro sotterraneo di quelle forze potenti che frenano lo sviluppo di un'Europa democratica e di progresso.

Siamo convinti che la crescita della ricchezza con l'arretramento dei diritti significhi riduzione della democrazia da elemento sostanziale a fenomeno sovrastrutturale; significhi ridurre i diritti a possibilità e il mercato ad unica certezza; significhi volere un'Europa intesa come un potenziale gigante economico ma politicamente subordinato e non invece, come noi vogliamo, un gigante politico che governa l'economia.

Idee forti quindi su cui non arretrare. Il nostro paese può essere davvero il motore dei più alti ideali europeisti, per la sua storia, per la sua cultura, per la cultura che ha ispirato la nostra Costituzione. Dobbiamo essere all'avanguardia per costruire — ha ragione il collega che l'ha detto — un'Europa laica che rifiuti ogni fondamentalismo e le concezioni etiche degli ordinamenti giuridici e degli impianti legislativi, un'Europa che non ponga alla base dell'idea di cittadinanza le appartenenze identitarie legate al suolo, al sangue, alle religioni.

Per questo il passaggio di oggi in quest'aula non può essere formale. La risoluzione che voteremo è un'occasione straordinaria per il Parlamento italiano; è l'occasione per fissare priorità, indicare contenuti, impegnare il Governo fino all'appuntamento di Nizza e oltre. I limiti e l'ambiguità della Carta vanno superati non per esigenza di purezza di cultura giuridica ma proprio per garantire che il processo di allargamento sia governato per un'Europa di pace, democratica e del progresso.

Bisogna quindi lavorare per correggere anzitutto la parte sui diritti sociali. Questa è una tappa indispensabile per garantire le condizioni vere e reali di un allargamento e di un'Europa politica. La bussola è quella dei nostri padri costituenti che

hanno definito i diritti fondamentali al lavoro, alla salute, al reddito, come diritti sociali affidati all'individuo, cioè come interesse insieme della collettività e del singolo, un bene pubblico per la dignità del cittadino.

Garantire questa definizione di diritto sociale è diverso dal dire che l'individuo semplicemente accede ad un diritto. Questo nuovo secolo non può riportare l'Europa, i suoi livelli di conquiste sociali, di cultura giuridica, insomma la sua civiltà, indietro fino al secolo della rivoluzione francese per un'idea di cittadino come individuo proprietario di diritti, ma che resta solo e diseguale nella contrattazione dei suoi bisogni rispetto ad una economia senza vincoli.

D'altra parte già il dibattito — possiamo ben dire lo scontro politico — che è avvenuto nel nostro paese a proposito della cosiddetta libertà di scelta rispetto al tipo di servizio sanitario ha evidenziato quanto di arcaico sia presente in questa apparente modernissima proposta.

Il diritto alla libertà di scelta, che può anche essere letto purtroppo, con una forzosa interpretazione della Carta, nella definizione del diritto all'accesso sganciato da quello della fruizione, è in realtà il grimaldello per scardinare l'attuale impianto istituzionale del sistema di garanzie sociali degli Stati membri; una porta aperta verso la trasformazione di questo modello sociale europeo conquistato storicamente dalle lotte dei lavoratori.

Difendere la Carta e il suo ruolo, quindi, significa per noi comunisti italiani correggere questi limiti, significa sostenere politicamente che il riconoscimento pieno dei diritti sociali, la difesa dei sistemi pubblici e di sicurezza sociale non sono un input negativo per lo sviluppo.

Occorre quindi colmare i limiti ed ampliare la sfera di protezione dei diritti per tener conto anzitutto di principi fondamentali quali il ripudio della guerra, come dice l'articolo 11 della nostra Costituzione, come strumento di risoluzione delle controversie internazionali.

Ha ragione l'onorevole Evangelisti, questo è un principio fondamentale, di