

sione della sovranità e della rappresentatività nazionale, un ruolo più incisivo e maggiore nel processo di costruzione dell'Unione europea in base a quel concetto iniziale di doppia legittimità degli Stati e dei popoli o, se volete, in base ad un'altra valutazione che ci accompagna, vale a dire quella di un processo al termine del quale il cittadino si sentirà figlio e titolare di una doppia cittadinanza: la cittadinanza e la nazionalità e una cittadinanza e una nazionalità europea che, per certi aspetti, si sta formando nelle coscienze. Pertanto, riconoscere ai Parlamenti nazionali il compito di svolgere una valutazione *ex ante* del corretto rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità ha rappresentato un obiettivo successo della Convenzione e potrà essere uno degli elementi attraverso i quali sarà più agevole al cittadino di ogni paese riconoscersi nell'architettura europea.

Un'ulteriore considerazione concerne il consenso, anch'esso ampio, che si sta registrando sul progetto ambizioso di semplificare gli atti e le procedure. A tale riguardo voglio dare atto al Presidente Giuliano Amato del ruolo importantissimo che ha svolto e svolge nella veste di Vicepresidente della Convenzione europea su tutti i lavori dell'Assemblea e, in particolar modo, su questa parte di non agevole soluzione, almeno rispetto a quelli che erano le previsioni iniziali. Semplificare gli atti e le procedure significa cogliere uno degli aspetti maggiormente richiesti dalle pubbliche opinioni. I colleghi sanno che la stessa idea della Convenzione nasce dalla giusta considerazione della necessità di un'Europa che fosse non soltanto trasparente, ma anche efficace e in qualche modo vicina al cittadino.

Ora, semplificare atti e procedure significa agevolare il processo di comprensione e, in qualche modo, significa rendere più agevole l'identificazione in questa patria europea che si sta formando e che prende corpo sempre di più anche alla luce dei lavori della Convenzione.

Quali sono gli elementi significativi sui quali si è registrato un consenso?

Innanzitutto, con riferimento alla semplificazione di atti e procedure, si è registrato un consenso sulla necessità di ridurre e semplificare gli strumenti normativi e di introdurre o, comunque, di stabilire una sorta di gerarchia delle fonti. I costituzionalisti sanno assai meglio di me quanto sia importante, in questa fase, avere soprattutto ben chiaro che il principio della gerarchia delle fonti, tipico di qualsivoglia ordinamento democratico nazionale, non si poteva riferire ad una dimensione comunitaria in maniera automatica. Il lavoro della Convenzione sta colmando una lacuna anche in ragione del fatto che, come ho detto in precedenza, si va verso il riconoscimento di quella personalità giuridica dell'Unione europea, che, fin qui, era mancata.

Altro elemento importante sul quale si è registrato un consenso che direi generale è la proposta di istituire una sorta di procedura legislativa uniforme basata sul principio della codecisione — di Consiglio e Parlamento europeo — che, ovviamente — tesi sostenuta anche dal Governo italiano — su diverse questioni dovrà prevedere necessariamente il ricorso a deliberazioni assunte a maggioranza: in un'Europa a venticinque, necessariamente si dovranno prevedere, pena la paralisi (tornerò su questo concetto), interventi decisori affidati alla regola aurea della maggioranza, più o meno qualificata a seconda della delicatezza e dell'importanza degli argomenti; è chiaro, infatti, che il principio della decisione sempre all'unanimità è destinato ad essere superato dalla natura oggettiva che l'Europa a venticinque assumerà.

Un'ultima considerazione — che, forse, andava posta all'inizio del ragionamento — riguarda ancora i dati che, a mio modo di vedere, sono già acquisiti come positivi dopo un anno di lavoro della Convenzione. È unanime l'auspicio di un rafforzamento del ruolo dell'Europa, intendendo per ruolo non soltanto quello di soggetto economico, sebbene tale qualificazione, specie dopo l'introduzione dell'euro, abbia certamente caratterizzato in termini positivi il cammino dell'Europa. Nella Convenzione,

direi che non si registra dissonanza alcuna, se non qualche isolatissima voce, nell'auspicare che l'Europa sia un soggetto protagonista in termini politici, abbia cioè una sua politica estera ed una sua capacità di affiancare alla politica estera una politica militare.

Tale considerazione è certamente da sottolineare ed è ancor più importante se si ha riguardo alle vicende che il mondo sta vivendo (mi riferisco alla crisi irachena). Queste dimostrano che, se si vuole lavorare per la pace, se si vuole lavorare per la soluzione delle crisi senza il ricorso alle armi, un maggior peso dell'Europa è indispensabile. Riprendo e condivido in pieno l'auspicio che, anche ieri, il Capo dello Stato ha formulato.

Forse, uno dei paradossi della vicenda che stiamo vivendo è il seguente. La Convenzione è consapevole del fatto che serve più Europa: non c'è intervento che non metta in evidenza (e ne parlerò ancora) come servano una politica estera comune ed una politica di difesa comune. Tuttavia, nello stesso momento in cui si chiede più Europa, non sempre si ha la capacità di trovare una soluzione, una posizione unitaria. Per fortuna, almeno nell'ultima riunione, il risultato di garantire un'unità, almeno sostanziale, dell'Unione europea è stato registrato. Certamente, dobbiamo lavorare, ed il Governo italiano sta lavorando, affinché questo risultato, acquisito faticosamente a Bruxelles il 27 del mese scorso, sia difeso e, in qualche modo, sia garantito anche nel futuro. Però, ritengo onesto dire che questo è uno dei paradossi a cui siamo di fronte: la Convenzione, all'unanimità, dice che serve più Europa, ma poi, quando l'Europa deve parlare con una voce sola, si registrano oggettive difficoltà che, a mio modo di vedere, nascono dal fatto che gli interessi nazionali non possono essere soppressi, non possono essere chiusi definitivamente tra due parentesi, soprattutto quando vengono in rilievo vicende collegate a particolari aree geografiche. Ma su questo concetto tornerò al termine del mio ragionamento.

Rapidamente, invece, passo alle questioni ancora aperte, anche per auspicare che la Camera dei deputati nel dibattito dia una indicazione al Governo italiano. Le questioni aperte sono relative soprattutto all'architettura istituzionale. A tale riguardo, io voglio esprimere un concetto, che ho espresso in altra sede, anche parlamentare, e che ha rappresentato in qualche modo un po' la stella polare che ha guidato l'azione dell'esecutivo, la mia azione alla Convenzione.

Non si può pensare ad una Europa a 25, ad una Europa protagonista, non solo in termini economici, ma, come auspichiamo, in termini politici, un'Europa capace di garantire quei valori di solidarietà, di benessere, di progresso, di democrazia, di pace, se non seguendo un filone che porti ad una logica: il massimo equilibrio tra le istituzioni.

Il Governo italiano, fin dal primo momento, si è mosso in base a questa convinzione; sarebbe un errore pensare ad una Europa a 25 con il baricentro decisionale spostato sul Consiglio o sulla Commissione. L'esperienza anche recente dimostra che l'equilibrio tra le istituzioni è in qualche modo la garanzia per il corretto funzionamento di tutte le istituzioni europee e la ricerca dell'equilibrio deve ovviamente essere tenuta ben presente quando si va ad affrontare il *panel* dei problemi aperti circa l'architettura istituzionale.

Mi spiego più chiaramente. Il ruolo del Consiglio europeo e la Presidenza del Consiglio europeo. I colleghi sanno che la proposta di eleggere un Presidente del Consiglio europeo incontra delle resistenze forti da parte dei paesi più piccoli che paventano il rischio di un ridimensionamento drastico del ruolo della Commissione. La Francia e la Germania hanno presentato una proposta congiunta basata sul principio della doppia Presidenza: sostanzialmente è la coesistenza di un Presidente del Consiglio eletto, esterno, con un mandato più lungo rispetto alla rotazione semestrale, che finisce per coesistere — ecco perché doppia Presidenza — con un Presidente della Commissione che sia in-

dicato dai Capi di Stato e di Governo, ma poi in qualche modo ratificato o eletto dal Parlamento europeo.

Dico subito a tale riguardo, come del resto è noto ai colleghi, che il Governo italiano considera questa una proposta sulla quale ragionare, una proposta che non deve essere demonizzata, una proposta che va però necessariamente confrontata con la altre e, soprattutto, una proposta che va meglio chiarita per evitare divisioni o incomprensioni.

Mi spiego ancor più chiaramente. Francia e Germania sono, come tutti sanno, insieme all'Italia, al Belgio, all'Olanda, al Lussemburgo, il nucleo storico, i sei paesi che hanno dato vita all'Unione europea. Il Presidente della Repubblica ha più volte espresso l'auspicio, accolto dal Governo italiano, di verificare la possibilità di una sorta di documento comune dei sei paesi fondatori; rappresenterebbe un contributo anche di carattere fortemente simbolico.

Il lavoro che è in atto comporta la necessità di approfondimenti, di chiarimenti, come dimostra il fatto che, mentre Francia e Germania parlano chiaramente nel loro documento di un Presidente del Consiglio eletto con un mandato che dura molto di più dei sei mesi, Belgio, Olanda e Lussemburgo, in un altro documento, si sono schierati a difesa ferrea del principio della rotazione semestrale. Apparentemente le due posizioni sono inconciliabili; in realtà, chi ha seguito i lavori della Convenzione sa che, se si precisa bene che il potere del Presidente del Consiglio eletto non è per nulla maggiore rispetto al potere che oggi ha il Presidente del Consiglio che ruota ogni sei mesi, allora, le posizioni apparentemente molto lontane finiscono, al contrario, per avvicinarsi. Così come si avvicinano le posizioni delle proposte, avanzate anche dal Governo italiano, volte a tenere insieme le due necessità.

La necessità di un Presidente eletto con un mandato che non sia a rotazione semestrale è nell'evidente necessità di sottolineare l'autorevolezza, di garantire che ci sia un protagonista, un « Mr. Europa » che possa intervenire accanto al Presidente della Commissione — poi affronterò,

ovviamente, il problema del rapporto Consiglio-Commissione — ma, al tempo stesso, va ricordato che il principio della rotazione semestrale è uno dei pilastri dell'Unione europea, così come si è costruita fin qui, perché mette tutti i paesi in condizioni di parità, grandi e piccoli, vecchi e nuovi. Non credo di dover spendere molte parole per dire a quest'aula che, da parte dei 10 paesi che entrano ufficialmente a far parte dell'Unione il 1° maggio, e da parte degli altri vi è una doverosa richiesta di *par condicio* nel trattamento; non sono disponibili ad entrare, dopo tanti sacrifici, senza poter godere degli stessi identici requisiti di cui godono i paesi più grandi.

Dunque, è possibile mettere insieme i due principi, se, ad esempio, accanto ad un Presidente del Consiglio che rimane in carica 18 o 24 mesi si prevede un *bureau* di Presidenza, perché abbiamo un'Europa a 25, dove i Vicepresidenti o il Vicepresidente ruotano ogni sei mesi, oppure — altra proposta avanzata dal Governo italiano — prevedendo che alcuni consigli, non soltanto il Consiglio affari generali di cui parlerò tra poco, ma i consigli per materia, possano avere delle presidenze che ruotano anch'esse ogni sei mesi; oppure, si può prevedere che le due canoniche riunioni annuali si svolgano una a Bruxelles e l'altra, a rotazione, in una delle 25 capitali proprio per far comprendere chiaramente che non può e non deve esserci una contrapposizione tra chi è favorevole — mi riferisco solo ai sei paesi fondatori e non ai 25 — alla rotazione semestrale e chi, al contrario, ad un mandato più lungo.

Da questo punto di vista, credo risulti evidente il concetto che esprimevo all'inizio circa la necessità di non considerare la parola compromesso come una parolaccia nel momento in cui si lavora in seno alla Convenzione con la volontà di arrivare al massimo consenso possibile. Se ogni Governo presentasse le proprie posizioni come norme sostanzialmente immutabili, credo che il processo, già abbastanza lungo e complesso, finirebbe per divenire più difficile e non certo più agevole.

Altro problema importante sul tappeto è quello della rappresentanza esterna dell'Unione. La proposta del gruppo di lavoro VII (azione esterna) di fondere in una figura unica le funzioni dell'Alto rappresentante e del Commissario per le relazioni esterne, ha incontrato un favore ampio. Non per vezzo personale ma per amore di obiettività, ricordo che il Governo italiano si era espresso in quella direzione ancor prima che il gruppo di lavoro giungesse a questa ipotesi. Si tratta di mettere insieme funzioni che oggi sono — personalizzo — in capo a Chris Patten e a Solana; il cosiddetto doppio cappello. È una convinzione diffusa che questa fusione verrebbe incontro all'auspicio generale di un'Europa con un ruolo più incisivo sulla scena internazionale, è il famoso « signor Europa » di cui, con una ormai celebrata espressione, Henry Kissinger chiedeva il numero di telefono pensando ad un rapporto tra Stati Uniti e Unione europea in una delle tante vicende di crisi a livello internazionale.

Va anche detto, però, che vi sono aspetti che devono essere meglio chiariti. È importante che si sia affermato il principio del doppio cappello; è già un primo anello di congiunzione tra la Commissione e il Consiglio. Va detto che, giustamente, sia l'onorevole Follini sia il senatore Dini, quindi i due rappresentanti del Parlamento italiano, hanno espresso l'auspicio, sottolineato anche dal commissario Barnier, di un atto di coraggio della Convenzione: non limitiamoci ad immaginare che l'anello di congiunzione tra Consiglio e Commissione sia nella fusione dell'Alto rappresentante e del Commissario per le relazioni esterne, ma immaginiamo che il Presidente della Commissione e il Presidente del Consiglio siano funzioni in capo alla stessa persona. È evidente che il Governo italiano considera questa ipotesi estremamente affascinante; sarebbe, in qualche modo, il completamento di un lungo percorso.

Realismo politico vuole altresì che si dica, secondo verità, che le possibilità concrete di arrivare, in questo momento, ad un accordo in sede intergovernativa su

tale ipotesi sembrano piuttosto remote, il che è un eufemismo per dire che, al momento, non vi sono le condizioni per questa accelerazione. Ciò, ovviamente, non vuol dire che non si possa, se la Convenzione lo riterrà, prevedere che questa importante riforma possa andare a regime tra un certo numero di anni.

Comunque, mi sembra evidente l'importanza di aver ben chiaro un fatto: per garantire un maggior peso politico all'Unione europea, occorre poi prevedere anche modalità istituzionali affinché tale peso politico si possa esplicitare.

Aggiungo però che proprio gli eventi internazionali in corso dimostrano che il problema di fondo, se riguarda certamente gli strumenti istituzionali, tocca anche, e non potrebbe essere altrimenti, la volontà politica che presiede al comportamento dei singoli soggetti. Spero di non apparire irriverente, ma se avessimo già — questo è un auspicio, un obiettivo — il rappresentante dell'Unione europea all'interno del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, non necessariamente questo rappresentante dell'Unione europea riuscirebbe ad esprimere una posizione unitaria.

Lo dico perché, ma ciò è di tutta evidenza, accanto agli aspetti istituzionali, che sono importanti, vi è un altro elemento, rappresentato dal peso della politica e degli interessi nazionali.

Lo dico perché, in una logica o, se volete, in una previsione di medio-lungo periodo, credo abbia fatto bene il ministro Frattini, ma sono numerosi i colleghi che anche pubblicamente si sono espressi in tal senso, a prevedere che debba essere definita in qualche modo, con un rapporto flessibile tra l'Unione e gli Stati, una disciplina che, anche alla luce dell'esperienza dell'euro, non potrebbe che basarsi su clausole di cosiddetto *opting out*. I colleghi sanno di cosa si tratta: anche quando gli Stati membri non decidono tutti un'azione comune, nessuno di essi può comunque mettere in atto iniziative che possono impedirle o comunque indebolirla. Ognuno di essi, inoltre, sopporterebbe tutte le conseguenze giuridiche e pratiche dell'azione medesima. Questo, in

materia di politica estera e di politica per la sicurezza, non potrebbe che essere deciso, con maggioranze qualificate, all'interno del Consiglio, con tutte le conseguenze logiche, ma per certi aspetti importanti, che ne deriverebbero.

Altro problema che rimane sul tappeto riguarda la riforma del Consiglio dei ministri e la creazione di un unico Consiglio, chiamato Consiglio degli affari legislativi. A tale riguardo, vi sono diverse opzioni in esame. Vi è però un consenso diffuso e condiviso sull'esigenza di ridurre le formazioni consiliari. Ho detto prima che, nel tentativo di sintesi tra le due posizioni, le formazioni consiliari potrebbero continuare ad essere presiedute secondo la logica della rotazione semestrale; esistono, invece, problemi non di dettaglio sull'opportunità o meno di costituire quel Consiglio affari legislativi all'interno del quale concentrare, appunto, tutti i compiti legislativi. Non ho difficoltà alcuna a dire, anche in questa sede, che il Governo italiano considera questa ipotesi in modo positivo, soprattutto perché garantirebbe un progresso sul piano della trasparenza.

Qual è una delle questioni che oggi il cittadino europeo solleva? Egli chiede chi decide. Non si tratta soltanto di determinare chi fa che cosa, che è la tipica questione che si pone in ogni ordinamento con competenze diffuse, alcune in capo agli Stati, altre in capo all'Unione europea, altre ancora *partagées*, condivise; il cittadino non chiede soltanto chi decide: il cittadino chiede anche dove si decide. Ecco, questo Consiglio affari legislativi garantirebbe trasparenza, garantirebbe l'efficacia dei lavori consiliari e, in qualche modo, rafforzerebbe anche il ruolo del Parlamento europeo, l'altro pilastro dell'architettura istituzionale che non può essere considerato un'appendice. Il Consiglio affari legislativi rafforzerebbe il ruolo del Parlamento europeo perché darebbe sostanzialmente corpo a quella Camera degli Stati che finirebbe per essere la sede di tutte le procedure di codecisione (è il principio che ho illustrato qualche tempo fa).

La richiesta di generalizzare una procedura di codecisione con votazione a maggioranza qualificata è stata una richiesta avanzata da molti rappresentanti della Convenzione e dalla totalità dei rappresentanti italiani ed è stata sostenuta anche dal nostro Governo. Tuttavia, non sarà facile estendere la procedura legislativa uniforme a quei campi in cui vi sono sensibilità politiche particolari (basti pensare ai problemi dell'agricoltura, del fisco, della politica sociale). Ho il dovere di dire che, registrando ciò che accade nella Convenzione, la somma delle richieste di eccezioni già avanzate dai singoli Stati (non mi riferisco ai rappresentanti nella Convenzione dei Parlamenti, ma a quelli dei Governi) fa prevedere che la situazione che si verificò a Nizza possa, sotto questo aspetto, verificarsi di nuovo.

Un altro aspetto che rimane ancora da definire è quello del ruolo della Commissione e della Presidenza della stessa. Sulla funzione della Commissione di custode dei trattati (per usare un'espressione ormai acquisita) e sulla necessità di rafforzarne i poteri di esecuzione ed il ruolo di impulso vi è un ampio consenso. Colgo l'occasione per sottolineare un concetto che credo debba essere sempre tenuto presente quando, giustamente, ci si interroga circa le migliori modalità per difendere il legittimo interesse nazionale in una politica, però, convintamente europeista e, quindi, tesa a dar vita ad un'Europa più stretta. Il concetto è che non è vero che l'interesse nazionale si difenda sempre e comunque meglio con una sottolineatura del cosiddetto metodo intergovernativo, perché vi sono vicende — mi riferisco, ad esempio, alla vicenda dei valichi che vede impegnato il Governo anche in questo momento — che dimostrano come proprio una Commissione custode dei trattati ed autorevole sia nelle condizioni, assai più di un'estenuante trattativa bilaterale, di difendere gli interessi, in questo caso nazionali, ma soprattutto di tutelare principi che sono alla base dell'Unione europea. Faccio riferimento alla vertenza dei valichi perché tutti sanno che quello di libera

circolazione e di parità nel mercato è uno dei principi cardine, fin dai tempi del mercato economico.

È altrettanto evidente che se, per decisioni assunte in base a vicende, logiche, interessi nazionali, alcuni paesi (penso alla Francia piuttosto che all'Austria o alla Slovenia domani) adottano misure che in qualche modo possano essere restrittive o penalizzanti del principio della libera circolazione, assai più che un'estenuante trattativa in sede intergovernativa è la Commissione, garante dei trattati, che, intervenendo ed imponendo il rispetto di certi principi, garantisce l'interesse nazionale o il rispetto dei trattati medesimi. Dico ciò perché non sempre mi è parso che, almeno nel dibattito nazionale, questo concetto fosse sufficientemente sottolineato.

A livello di Convenzione, al contrario, è acquisito (e lo considero un fatto positivo) che, anche in base a quel principio di equilibrio che richiamavo prima, nel momento in cui si rafforza il Consiglio non si può e non si deve pensare ad una Commissione meno autorevole.

Un problema che è sorto e che interesserà, credo, i lavori della Convenzione fin dal prossimo mese è quello relativo alla composizione della Commissione. Vi è, infatti, un'Europa che, dal 1° maggio, sarà composta da 25 paesi, il che pone immediatamente un problema. È immaginabile una Commissione con 25 rappresentanti, uno per ogni paese che fa parte dell'Unione? Con molta franchezza, credo che la risposta più saggia da dare al quesito sia, ancora una volta, una risposta che cerca di sposare esigenze apparentemente contrapposte. Mi spiego più chiaramente: chi ha maturato esperienze in questo campo sa che, se vi è una cosa impossibile, è convincere un Parlamento o un Governo di quei paesi che, dopo tanti sacrifici e tanti sforzi, entrano nell'Unione europea a non esprimere il commissario. È naturale che in mille circostanze si dica che si può procedere con un sorteggio, affidandosi in qualche modo alla casualità; tuttavia, per un legittimo motivo di orgoglio (definiamolo così) non si convincono i paesi che

il 1° maggio 2004 entreranno a far parte dell'Unione a rinunciare alla figura del commissario.

Al tempo stesso credo che nessuno possa immaginare 25 paesi, 25 commissari, 25 materie: sarebbe una torre di Babele.

Anche questo esempio dimostra come, se vogliamo lavorare per il successo della Convenzione, dobbiamo darci meccanismi flessibili. La proposta che sta prendendo corpo è quella per cui nella prima legislatura — chiamiamola così — i 25 commissari vengano accorpati dato che alcune materie sono talmente ampie da rendere possibile un *team* di commissari anziché un solo commissario e poi, una volta che la riforma sarà a regime, vi sia una semplificazione.

Accelero per non tediare più di tanto l'Assemblea, anche se credo che, dopo un anno di lavoro ed essendo la prima volta che il Governo riferisce in plenaria, sia doveroso cercare di essere quanto più completo possibile nell'esposizione.

MARCO BOATO. Se oltre che accelerare potesse avvicinarsi un po' al microfono...

GIANFRANCO FINI, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri*. Questo è più facile, è soltanto un piccolo movimento del corpo. L'accelerazione, invece, comporta anche uno sforzo intellettuale.

Vorrei svolgere un'altra considerazione, apparentemente non importantissima, ma al contrario rilevante. Alcuni nodi sono connessi a ciò che accadrà o potrebbe accadere con il passaggio dall'attuale situazione regolata con i trattati a tutti noti ed il sistema che sarà definito dal nuovo trattato. L'ipotesi di contemplare meccanismi di revisione differenziati per la parte costituzionale del trattato e per quella relativa alle politiche è ancora molto controversa. Allo stesso modo è un problema delicato quello che deriva dalla disciplina del passaggio tra il vecchio ed il nuovo sistema con l'abrogazione dei trattati ora esistenti.

Sorgono problemi giuridici evidenti, da un lato, legati all'articolo 48 del trattato

che prevede la ratifica di tutti gli Stati membri secondo le proprie disposizioni (ciò significa per alcuni paesi il ricorso a referendum) e, dall'altro lato, alla possibilità che qualche Stato membro tra i 25, non ratificando il nuovo trattato, finisca per bloccare il processo oppure invochi solo per se stesso la vigenza del vecchio trattato. Credo che la complessità del problema sia di tutta evidenza. A detta di qualcuno questa *impasse* potrebbe essere solo teorica, ma credo vada prevista, anche alla luce di quanto accaduto in Irlanda o poteva accadere in altri paesi, l'ipotesi che un paese blocchi per se stesso il processo di ratifica e, quindi, ponga il problema agli altri. Per superare tale *impasse* credo che vadano previsti meccanismi di *opting out* o, in casi estremi, meccanismi di vera e propria secessione, cioè il diritto (ovviamente più teorico che reale) per qualche paese di scendere dal treno in corsa.

Sui primi 16 articoli sono stati presentati 1.187 emendamenti. Apparentemente si tratta di un numero tale da indurre al pessimismo; in realtà, leggendo gli emendamenti, tale pessimismo non ha ragione di esistere. In primo luogo, si tratta di emendamenti in molti casi formali o che possono essere accorpati. Ricordo che, per il metodo di lavoro che ha la Convenzione, la ricerca del massimo consenso possibile dovrà guidare il lavoro del Presidium anche per la parte relativa alla definizione della sorte che gli emendamenti stessi avranno. Insisto su tale aspetto, e chiedo scusa se posso apparire ripetitivo, ma in un'aula parlamentare sappiamo tutti che 1.187 emendamenti sui primi 16 articoli equivalgono a non votare un solo emendamento o un solo articolo. Quindi risulta ancor più evidente la necessità di lavorare per sintesi, di accorpare, di trovare soluzioni di massimo consenso possibile.

Con riferimento agli emendamenti di sostanza presentati dal Governo italiano, occorre in primo luogo, sottolineare che si tratta di emendamenti che mirano in massima parte a rafforzare dei concetti che secondo il Governo erano emersi con una certa chiarezza nei gruppi di lavoro e che mirano altresì a rafforzare concetti che

possono costituire un punto di intesa nel lavoro di stesura definitiva del trattato costituzionale. Ricordo, come ho detto prima, che nei primi 23 articoli la Convenzione ha trattato le questioni relative alla natura, ai valori, agli obiettivi ed alle competenze dell'Unione. Gli articoli dal 24 al 33 — il Presidium ha presentato nell'ultima riunione il testo — saranno discussi nella prossima sessione ed esamineranno i mezzi di azione di cui l'Unione dispone per condurre a buon fine i suoi compiti.

Come ho detto all'inizio, fin dal primo momento la nostra preoccupazione è stata quella di assicurare e di rafforzare l'equilibrio fra le due componenti che esprimono l'originale e duplice legittimazione dell'Unione: quella cosiddetta comunitaria (o sovranazionale) e quella intergovernativa (o per alcuni interstatale). In questo contesto abbiamo sottolineato l'opportunità, attraverso un emendamento all'articolo 1, di quell'unione sempre più stretta tra i popoli e gli Stati — e abbiamo volutamente ripreso una formula che è presente sin dagli albori della costruzione europea —, evitando però di schierare in qualche modo il Governo italiano in una disputa (che a mio modo di vedere è più lessicale che sostanziale) che si è immediatamente aperta tra i sostenitori di un modello federale, com'è scritto nel documento presentato da Giscard d'Estaing, e quel terzo della Convenzione — elemento non secondario, ripeto un terzo della Convenzione —, che propone di fare riferimento ad un modello confederale.

Perché il Governo italiano ha pensato bene di non indicare il modello? Non perché, come qualcuno maliziosamente ha detto, il Governo italiano lavora per far fare passi indietro — non è di questo che si tratta: tutto il processo in corso, tutto il progetto costituzionale è impiantato su una logica federale; del resto più volte ho ripreso l'espressione « federazione di Stati nazionali », che è l'espressione usata in più occasioni dal Presidente della Repubblica, e che è l'espressione, direi, che meglio rende l'idea del modello federale —, ma perché, a partire dal Governo britannico

(ma non solo da esso, bensì a partire anche da altri Governi), il semplice riferimento al modello federale fa scattare immediatamente la richiesta di una precisazione in senso non federale ma confederale.

Credo che questo tema, che nella nostra pubblica opinione è ampiamente superato dal fatto che non ha rappresentato uno degli elementi di distinguo fra le forze politiche, qualora dovesse tornare con virulenza in sede di Convenzione, finirebbe per rallentare i lavori e non per accelerarli.

Ribadisco che l'Unione europea è certamente più di una confederazione, in quanto essa è un'organizzazione sovranazionale con una fisionomia ben definita, ma al tempo stesso non è *stricto sensu* uno Stato federale, per il motivo molto semplice che non è uno Stato e men che meno un superstato. Da qui la formula di « federazione di Stati nazione ». Da qui il riferimento, nel nostro emendamento, a quell'unione sempre più stretta tra popoli e Stati. Da qui la necessità di evitare che in un momento importante della Convenzione il dibattito finisca per concentrarsi su aspetti che mi sembrano non sostanziali, soprattutto perché sono aspetti che se non risolti prefigurano dispute assai più difficili da ricondurre a sintesi, nella parte relativa all'architettura istituzionale.

L'altro emendamento — di cui giustamente la pubblica opinione è stata informata dall'eco che la stampa ha dato all'iniziativa governativa — è quello che il Governo italiano ha presentato all'articolo 2 della bozza presentata dal Presidium. Ricordo che, in tale articolo, si afferma che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti dell'uomo: valori che sono comuni agli Stati membri.

Abbiamo, ovviamente, condiviso queste nobili aspirazioni e abbiamo proposto di aggiungere una frase formulata nel modo seguente: « L'Unione riconosce le comuni radici giudaico-cristiane come valori fondanti del suo patrimonio ».

Voglio ribadire cosa esattamente il Governo italiano abbia inteso fare nel momento in cui si è fatto promotore di questo emendamento che nel contenuto, con formule diverse, è riproposto in numerose altre iniziative emendative presentate da parte dei colleghi della Convenzione.

Si è trattato di riconoscere — questo è il verbo che usiamo — un elemento, che a nostro modo di vedere rappresenta un dato di realtà, volto ad individuare una comune identità dell'Europa e a fornire una risposta al quesito che tanti si sono posti — cito Dahrendorf, che probabilmente è il più autorevole — vale a dire se ci sia un *demos* europeo e quale sia la sua identità. Nel momento in cui si cerca di fornire risposta a tale quesito, negare che un elemento importante di quella identità sia rappresentato dai valori religiosi ritengo voglia dire negare un dato di verità. Ciò, comunque, non significa in alcun modo mettere in discussione la laicità delle istituzioni, che costituisce un dogma — passatemi il termine — che, non soltanto rappresenta una delle conquiste delle democrazie liberali, ma un assioma dal quale non si può prescindere, a meno che non si abbiano nostalgie di confusione tra potere temporale e potere spirituale.

Dunque, nel momento in cui si cerca di dar corso ad un'identità europea, ritengo non si possa prescindere, appunto, dal dato di verità rappresentato da questo riconoscimento del significato che hanno i valori religiosi. Faccio un esempio, che credo sia condiviso da tutti: uno dei portati dell'identità religiosa dell'Europa sta nel riconoscere un'oggettiva centralità della persona umana e dei suoi diritti fondamentali, sia nella sfera politica sia in quella istituzionale.

I colleghi sanno — e intendo al riguardo svolgere qualche considerazione — che il Presidente Giscard, al termine della riunione della Convenzione svoltasi la scorsa settimana, ha preannunciato che il riferimento ai valori religiosi non sarà inserito nell'articolo 2 — infatti, questo articolo contiene i valori che possono essere giustiziabili, cioè posti a motivo di una even-

tuale azione di fronte alla Corte di giustizia per veder riconosciuto un diritto negato — ma nel cosiddetto preambolo.

Non ho alcuna difficoltà nell'affermare che si tratta di una soluzione che merita rispetto e consenso, proprio perché rappresenta comunque un salto in avanti e, a mio avviso, un passo positivo rispetto alla soluzione adottata a Nizza, quando si giunse ad un compromesso che non ho esitazione a definire al ribasso. Infatti, nella Carta di Nizza vi è un riferimento non ai valori religiosi, ma a generici valori spirituali e non è questa di certo la sede per evidenziare l'oggettiva differenza e l'abissale distanza che separa i valori spirituali da quelli propriamente religiosi.

Aggiungo anche che, nel preambolo — probabilmente nell'articolo 34, vale a dire quello che garantisce la partecipazione alla vita dell'Unione delle diverse forme associative dei cittadini —, accanto al riferimento ai valori religiosi, vi sarà anche il riconoscimento di quel dialogo strutturato delle chiese con l'Unione, che poi rappresenta uno degli aspetti fondamentali. Ciò, ovviamente, lasciando poi alle legislazioni nazionali — come previsto già ad Amsterdam — il compito di regolamentazione.

L'ultima o penultima considerazione è volta a sgombrare il campo da quello che ritengo essere un colossale fraintendimento. Il Governo italiano ha presentato un emendamento per sopprimere un comma dell'articolo 2, che dice: l'Unione mira ad essere una società pacifica, che pratica la tolleranza, la giustizia e la solidarietà.

Forse è necessario ricordare all'Assemblea che non si è trattato di un'iniziativa isolata del Governo italiano e nemmeno di un'iniziativa tendente a mettere in evidenza chissà quale recondita volontà. Identico emendamento, salvo qualche piccolissima variazione lessicale, è stato presentato dalla Francia, dal Belgio, dalla Spagna, dall'Inghilterra, dal senatore Dini. Per quale motivo? Perché tale dizione, inserita nell'articolo 2, viene giudicata im-

propria: l'articolo 2, come dicevo, fissa dei valori e non degli obiettivi, che, come tali, vengono rinviati all'articolo 3.

Quanto a quest'ultimo articolo, lo abbiamo riscritto, se volete presuntuosamente, cercando di renderlo più armonico e cercando di tener conto dei tanti obiettivi che l'Unione europea si deve dare: il progresso economico e sociale; l'affermazione dell'identità dell'Unione sulla scena mondiale; la ricerca della pace nella rigorosa osservanza del diritto internazionale; il contributo alla solidarietà e al rispetto dei popoli. E l'abbiamo fatto riprendendo formulazioni che erano già presenti in molti trattati.

Vi è stata un'ulteriore proposta emendativa all'articolo 5, per consolidare le conclusioni del gruppo di lavoro presieduto dal commissario Vitorino, gruppo di lavoro che si è reso autore di un compromesso non agevole, basato, da un lato, sull'integrazione della Carta nella Costituzione e, dall'altro, sul rafforzamento delle clausole cosiddette orizzontali.

L'ultima considerazione è relativa alla questione della delimitazione del riparto di competenze nell'Unione. Si tratta di una delle questioni centrali nel dibattito, su cui si è concentrata la maggior parte degli emendamenti che sono stati presentati. Recependo i risultati del gruppo di lavoro, la Costituzione europea afferma che la delimitazione e l'esercizio delle competenze si fondano su principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità e cooperazione leale. Le competenze comunitarie vanno definite attraverso il ricorso a tre categorie di competenze: esclusive, in cui spetta all'Unione regolare l'intera materia; condivise, in settori in cui con più attenzione dovrà applicarsi il principio di sussidiarietà; di sostegno o complementari, in cui la competenza spetta agli Stati e l'Unione si limita al coordinamento e al sostegno delle discipline e delle politiche degli Stati membri.

Gli emendamenti del Governo italiano su questo gruppo di articoli mirano a meglio definire la ripartizione di competenze tra Unione e Stati, soprattutto nell'ambito delle competenze condivise.

Credo che i principi di sussidiarietà e proporzionalità debbano dispiegare i propri effetti, in questo ambito, sotto un duplice profilo: da un lato, nelle aree di competenze condivise l'Unione dovrebbe limitarsi ad adottare normative quadro che lascino ampi margini di attuazione alle autorità nazionali; d'altro canto, l'esercizio di competenze legislative da parte dell'Unione non deve comportare un passaggio automatico dell'intera area tematica all'Unione stessa. In questo caso, si rischierebbe di determinare un passaggio surrettizio di alcune competenze dalla sfera condivisa a quella esclusiva, vanificando quel processo di più chiara individuazione di responsabilità che viene richiesto dalle opinioni pubbliche dei nostri paesi.

In accordo con il principio di sussidiarietà, la facoltà di legiferare dell'Unione dovrà essere esercitata in modo da essere complementare e non sostitutiva rispetto a quella degli Stati. Questo è il senso dell'emendamento che abbiamo proposto all'articolo 10, paragrafo 2, della bozza presentata dal Presidente Giscard.

L'ultima considerazione è relativa alla possibilità prevista dal Presidium di inserire anche due protocolli, dedicati, rispettivamente, all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed al ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea. Qui ricordo quello che ho avuto modo di dire nella parte iniziale del mio ragionamento: sono stati sottolineati il ruolo e l'importanza dei parlamenti nazionali, prevedendo quel meccanismo di allarme precoce, di *early warning*, che certamente può rappresentare una delle chiavi di volta per la corretta applicazione del principio di proporzionalità medesimo. L'emendamento che il Governo italiano ha presentato in qualche modo sottolinea, appunto, questo aspetto.

L'ultima considerazione, che poi è anche quella conclusiva, è di natura squisitamente politica. Sapete che i prossimi mesi saranno, come spero di aver dimostrato, quelli in cui l'esito della Convenzione sarà evidente e dipenderà dalla capacità che la Convenzione avrà di scio-

gliere quei nodi che sono ancora sul tappeto, soprattutto quelli relativi alla architettura istituzionale europea. Ho detto che sarebbe illusorio pensare che le vicende internazionali, la politica in senso lato, non fossero presenti e protagoniste nei lavori della Convenzione. La Convenzione non è un'accademia, non è un aulico consesso, ma una sede in cui c'è il peso oggettivo della politica, degli interessi nazionali, oltretutto dei Parlamenti. Questa è la ragione per la quale, come è stato detto tante volte, occorre volgere, direi positivamente, quella che può essere una condizione di difficoltà.

In termini ancor più chiari, ribadisco il concetto espresso più volte sulla necessità di fare in modo che tanto maggiori sono le difficoltà che oggi la politica incontra, la Convenzione incontra per far parlare l'Europa con una sola voce, tanto più convinto deve essere lo sforzo per superare queste difficoltà. Se l'Europa, l'Unione europea — Dio non voglia! — si dovesse dividere nelle prossime settimane, ad esempio, sulle questioni relative alle vicende irachene, questa non sarebbe una buona ragione per dire che la Convenzione non riesce. Al contrario, sarebbe la ragione opposta per dire che la Convenzione, con lena ancora maggiore, deve far operare affinché si creino le condizioni, anche istituzionali, perché l'Unione europea sia protagonista in termini politici e non soltanto in termini economici. Ovviamente, questo comporta un impegno da parte di tutti, da parte del nostro Governo e dei rappresentanti italiani, il che c'è stato, l'ho detto all'inizio. Comporterà delle assunzioni di responsabilità e la consapevolezza — concludo così — dell'importanza che non è relativa soltanto all'interesse, che l'Italia oggettivamente ha, perché Roma sia di nuovo la sede per la firma del nuovo trattato: l'interesse non è soltanto nazionale, ma autenticamente europeo.

Se nel prossimo mese di giugno del 2004, quando gli europei saranno chiamati a rinnovare il Parlamento e per dieci paesi si tratterà della prima occasione di voto per il Parlamento europeo — e i colleghi sanno che il Parlamento europeo, anche in

democrazie consolidate come la nostra, ha un *appeal* minore rispetto alle elezioni del Parlamento nazionale o del consiglio comunale —, a quel punto, se l'elezione del Parlamento europeo nei paesi che il prossimo 1° maggio entrano non fosse accompagnata dalla presenza della Carta europea e, in qualche modo, le pubbliche opinioni avessero l'impressione che l'Europa discute, dà vita alla Convenzione, cerca di trovare un'intesa ma poi non la trova, non solo sulle questioni — e lo ripeto: Dio non voglia — relative alla politica di sicurezza e alla politica militare, ma persino su quelle relative al trattato costituzionale, io credo che in quel momento l'idea dell'Europa non sarebbe più vicina, ma finirebbe per essere più lontana.

Questa è la ragione per cui occorre far sì che la Convenzione riesca e che il semestre italiano coincida perlomeno con l'apertura della Conferenza intergovernativa, il che non è solo un interesse nazionale, pur legittimo, ma un interesse di tutti coloro che hanno a cuore l'Unione europea e quella riunificazione del vecchio continente, che rappresenta certamente un obiettivo di fronte al quale vale la pena, non solo di impegnarsi, ma anche di dar vita a tutti gli sforzi necessari e possibili per il buon esito dell'impresa (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza Nazionale, di Forza Italia, dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro e della Lega nord Padania*).

(Interventi)

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Fini per questa ampia informativa di cui il Parlamento certamente le è grato.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Follini, rappresentante della Camera dei deputati presso la Convenzione europea.

MARCO FOLLINI, *Rappresentante della Camera dei deputati presso la Convenzione europea*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Vicepresidente Fini ha svolto con-

siderazioni nelle quali io largamente mi ritrovo e quindi aggiungerò poche altre mie considerazioni.

Le ragioni che hanno portato a convocare la Convenzione sono ben note al Parlamento ed alla pubblica opinione. Con la riunificazione europea — anch'io preferisco parlare di riunificazione piuttosto che di allargamento — tutte le istituzioni dell'Unione si trovano sotto tensione, tutte si rivelano, in qualche modo, inadeguate. È evidente che l'ingresso di dieci nuovi paesi impone di ripensare un'architettura istituzionale che era stata disegnata per sei paesi — quelli fondatori —, che si è, con qualche difficoltà, adattata negli anni ai nuovi paesi che formano l'Unione e che difficilmente reggerebbe all'impatto rappresentato dall'ingresso di questi dieci nuovi paesi.

Con dieci nuovi paesi non è immaginabile che non venga ripensato il ruolo del Parlamento, la sua competenza, la sua funzione; non è immaginabile che venga conservato il principio della rotazione semestrale nel Consiglio dei Capi di Stato e di Governo; non è immaginabile che venga conservato il principio, finora sempre ribadito, per il quale ad ogni paese corrisponde nella Commissione la possibilità di indicare almeno un commissario, tal che la Commissione europea si troverà da qui a pochi mesi a censire 25 commissari e a dover immaginare di distribuire 25 diverse competenze.

Il tema dell'architettura è stato un po' il fulcro dei lavori della Convenzione che lo ha affrontato — lo diceva prima il Vicepresidente Fini — con l'obiettivo di cercare, da un lato, di rafforzare tutte e tre le strutture dell'Unione (il Parlamento, il Consiglio e la Commissione) e, dall'altro lato, di rafforzare il loro equilibrio. Questo, finora, ci ha portato a girare alla larga dalle formule più estreme, che pure nel dibattito pubblico sono affiorate. Sto parlando della formula di un Presidente del Consiglio molto forte — come era stato disegnato in prima battuta dalla proposta di Blair e di Aznar — che durasse in carica almeno cinque anni e all'opposto della formula di un Presidente della Commis-

sione che fosse eletto da una maggioranza popolare. Si tratta di formule suggestive che però avrebbero avuto — l'una e l'altra — l'effetto di produrre uno sbilanciamento nei poteri degli organi fondamentali dell'Unione.

Si è ragionato su una linea di compromesso e l'ipotesi su cui più si è dibattuto, dentro e fuori la Convenzione, è quella franco-tedesca: un Presidente del Consiglio di durata media — due anni, due anni e mezzo —, nominato all'esterno e non tra i Capi di Stato e di Governo attualmente in carica, ed un Presidente di Commissione eletto dal Parlamento. In questa sede non vorrei violare il galateo franco-tedesco, ma temo che una proposta di questo genere produca inevitabilmente un conflitto tra i due Presidenti, un dualismo che sarebbe difficile armonizzare.

Tra le tante proposte di compromesso su cui si è ragionato — vi faceva cenno in precedenza il Vicepresidente Fini — ve ne è una che nasce all'interno della Commissione europea e che, credo, possa essere esaminata con qualche fiducia, anche se è stata definita una proposta ardita. Si tratta della proposta che vede un solo Presidente che unifichi nella sua persona la guida del Consiglio e della Commissione: si tratta del cosiddetto doppio cappello, così come viene definito nel linguaggio europeistico. Si obietta che in questo caso si tratterebbe di una proposta irrealistica, avveniristica: in qualche modo lo è, la critica ha un suo fondamento.

Tuttavia, al netto della retorica europeista che desta sempre qualche fastidio, mi permetto di segnalare che il cammino dell'Unione europea è costellato di scelte, giudicate a suo tempo irrealistiche ed avveniristiche: tali sono state l'unificazione tedesca, l'adozione della moneta unica e l'abbandono di monete che erano, soprattutto il marco, veri e propri simboli e bandiere dell'identità dei paesi e tale è la scelta che oggi noi abbiamo di fronte. Dobbiamo considerare che, in un mondo come quello che sta cambiando sotto ai nostri occhi, è difficile pensare che l'Europa resti quella che è. Nei prossimi anni o ce ne sarà di più o ce ne sarà di meno;

o ci sarà un'Europa più forte e più unita o ci sarà un'Europa più debole e più divisa. È impossibile però che l'Europa resti al punto in cui oggi si trova. Pertanto, credo che un po' di coraggio in questo campo non guasterebbe o almeno un coraggio differito, quello che ha portato alcuni esponenti della Convenzione ad immaginare un solo presidente da decidere oggi e da insediare magari tra qualche anno, quando matureranno condizioni più favorevoli.

Vi è un'opinione più semplice, più diffusa e condivisa, quella che impegna la Convenzione a dotare l'Europa di un solo ministro degli esteri, unificando nella stessa persona le competenze che attualmente sono divise tra l'alto rappresentante, da un lato, ed il responsabile della Commissione per l'azione internazionale, dall'altro.

Non avremmo risposto alla domanda che, in modo un po' sprezzante, rivolgeva Kissinger qualche anno fa, quando chiedeva, con un pizzico di malumore: se dovessi comporre il numero di telefono dell'Europa, chi risponderà? Tuttavia, ci saremmo avvicinati all'obiettivo di saldare Consiglio e Commissione in un punto significativo, quello rappresentato dal ministro degli esteri, ed avremmo offerto (risorsa tanto più preziosa in un momento della vita internazionale come quello che stiamo attraversando) un solo riferimento al resto della comunità internazionale che, oggi, ha qualche difficoltà, quando rischia di perdersi nei meandri dei dissensi e delle disarticolazioni politiche tra i paesi europei.

I primi 16 articoli del Trattato, che sono state sottoposti alla nostra attenzione, fanno riferimento agli obiettivi ed ai valori dell'Unione, ai diritti ed alla cittadinanza ed alle competenze. Questi articoli pongono, in altre parole, il grande tema dell'identità europea. L'Unione — anch'io prendo in prestito una formulazione che il Presidente della Repubblica, a più riprese, ha usato — è una federazione di Stati nazionali; costruzione abbastanza originale e atipica che ci impegna a tener fede ad un tracciato.

L'Unione, in altre parole, ha un doppio registro: è un'unione di popoli e di Stati e mette insieme la sovranità comune, che appartiene all'Unione stessa, e quella dei singoli paesi; dunque, si governa con metodo comunitario e con metodo intergovernativo. Tuttavia, credo che la preminenza del carattere federale dell'Unione sia il pilastro principale della costruzione che, in questi anni, con qualche fatica, è stata messa in piedi e credo giusto che questo carattere venga richiamato, come attualmente è nell'articolo 1 del trattato.

Il Vicepresidente Fini ha ricordato i sondaggi di eurobarometro, la grande tradizione europeista del nostro paese ed il grande consenso che nel nostro paese vi è nei confronti dell'Unione europea; un consenso — questa parola è abusata e non vorrei farvi troppo ricorso — *bipartisan* che attraversa gli schieramenti oggi in campo. Credo che questa tradizione, questo consenso, questa adesione al progetto europeo facciano riferimento alla sua concezione federalista.

Se l'Europa fosse un'altra cosa, se cioè fosse l'Europa delle patrie piuttosto che l'Europa dei popoli, allora daremmo libero corso a correnti euroscettiche che in altri paesi hanno più fortuna che da noi e che da altre parti rischiano di minare questa costruzione. Dire federazione non significa dire superstato o immaginare che l'Europa si trasformi in uno Stato; non c'è bisogno di ribadirlo anche se forse proprio perché nessuno pensa all'Europa come ad una gabbia o ad una costrizione, sarebbe il caso di eliminare dal dibattito politico anche di casa nostra qualche fantasma che non ha diritto di cittadinanza.

Esiste nel trattato un principio di flessibilità; ci sarà il richiamo alla clausola dell'*opting out*, al diritto di recesso, ovvero alla possibilità di chiamarsi fuori da aspetti della costruzione europea che possono interessare alcuni paesi ed escluderne altri. D'altra parte, questa è la procedura che è stata seguita per l'euro e non possiamo dimenticare che il risultato più significativo raggiunto in questi ultimi

anni appartiene ad alcuni dei paesi europei — la grande maggioranza — ma non la totalità.

Pertanto, questa caratteristica di flessibilità rimane un punto fermo, ma essa tanto più richiama l'esigenza di sottolineare il metodo ed il carattere federalista dell'Unione.

All'articolo 2 viene richiamata la questione della identità europea e del rapporto tra questa e i valori spirituali. Questo è probabilmente il punto più controverso e difficile affrontato nelle ultime sedute. Molti di noi hanno richiamato l'esigenza che l'Europa non dimenticasse le sue radici ed il suo retaggio spirituale: io sono tra questi.

Questa esigenza può essere sottolineata in questo articolo o forse in modo più appropriato nel preambolo; essa potrà e dovrà essere più concretamente ribadita quando si affronterà la questione, sino ad ora irrisolta, del rapporto istituzionale, ovvero del cosiddetto dialogo strutturato tra le istituzioni dell'Unione e le confessioni religiose.

Convegno anch'io che non possiamo e non dobbiamo dimenticare il valore anche civile della spiritualità religiosa e segnatamente di quella espressa dal cristianesimo; nello stesso tempo, non possiamo però opporre questo valore al principio della laicità delle istituzioni. Milito in un partito che nasce da un'ispirazione religiosa e che allo stesso tempo riconosce il confine che divide la sfera politica da quella spirituale.

Anche per questo mi riesce difficile immaginare che una Costituzione possa essere promulgata nel nome di Dio. Faccio mie le ragioni che portarono all'Assemblea costituente l'onorevole La Pira a proporre un emendamento di questo genere e poi a sottrarre l'Assemblea al voto sullo stessa proposta emendativa. Da cattolico so che la laicità dello Stato è un'idea...

GIORGIO LA MALFA. Onorevole Folini, se noi domani apriremo l'Unione alla Turchia, non crede che un principio così formulato creerebbe dei problemi?

MARCO FOLLINI, *Rappresentante della Camera dei deputati presso la Convenzione*

europa. No, onorevole La Malfa, perché la proposta che io formulo — faccio grazia all'Assemblea dell'emendamento presentato — esclude una definizione confessionale di questo problema, che richiama un'esigenza di identificazione spirituale, ma esclude di imprimere sulla Costituzione dell'Unione un sigillo confessionale.

Questo lo dico perché la mia esperienza, ma parlo anche della mia esperienza di cattolico, mi porta a credere che la laicità dello Stato sia un'idea tipicamente cristiana; un'idea che sta dentro una visione anche religiosa e che distingue tra quanto dovuto a Dio e quanto dovuto a Cesare.

Ricordo — mi è capitato di dirlo anche quando il tema è stato affrontato a Bruxelles — che, quando venne promulgata la Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America, uno dei padri fondatori, Jefferson, spiegò il valore di quella democrazia dicendo: « se dovessimo fallire, vorrebbe dire che Dio non esiste ».

Poiché non credo che la prova dell'esistenza di Dio sia affidata alla buona riuscita di una Costituzione, ritengo utile mantenere questo confine, il confine che separa il sacro dal profano. Non sarebbe giusto trasformare una verità diffusa e condivisa in un punto di controversia e, quindi, dico cose che probabilmente vanno anche nella direzione dell'obiezione avanzata dall'onorevole La Malfa. È ovvio che questo confine non può sottacere il grande debito che tutto il nostro continente ha e deve onorare verso una tradizione religiosa che ha avuto tanta parte nel forgiare la sua identità e che ha avuto tanta parte, più di recente, nel propiziare le condizioni ideali e politiche che hanno portato alla sua unificazione. Io credo che i molti emendamenti presentati e, soprattutto, la saggezza con cui se ne terrà conto ci aiuteranno a trovare il punto di equilibrio.

Molto brevemente, un altro punto cruciale di questi primi articoli è costituito dall'articolo 4, quello che sancisce la personalità giuridica dell'Unione, conduce al superamento dell'attuale costruzione in pilastri e consente di immaginare, in uno scenario molto — forse troppo — fanta-

sioso, la presenza dell'Unione in quanto tale all'interno di organizzazioni internazionali. Mi ricordo che, quando nacque la Convenzione, proprio Amato disse (o scrisse): forse è giunto il momento in cui al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non siedano due paesi europei, ma l'Unione in quanto tale. Le condizioni politiche sono tutte da verificare — non mi sembra che oggi siano le più propizie — ma la condizione giuridica della personalità dell'unione viene risolta attraverso l'articolo 4.

Allo stesso modo segnalo l'importanza e il rilievo dell'articolo 9, che stabilisce la prevalenza del diritto delle istituzioni dell'Unione rispetto ai diritti degli Stati nell'esercizio delle competenze attribuite all'unione. Su questi punti il lavoro sta procedendo, con qualche difficoltà, ma anche con buona lena e buona volontà. Restano aperti molti problemi, ma tra questi credo sia giusto segnalarne al Parlamento tre, che mi sembrano i più importanti.

Il primo problema riguarda i tempi. C'è un impegno a concludere i lavori della Convenzione entro questo semestre, che porta ragionevolmente ad immaginare che nel prossimo semestre — che è il semestre di Presidenza italiana dell'Unione — la Conferenza intergovernativa potrà aprirsi (e forse chiudersi) ed approvare definitivamente il trattato. Naturalmente, l'esigenza di rispettare questo calendario non è legata soltanto a ragioni di prestigio nazionale, ma è legata soprattutto a due fondamentali ragioni europee. La prima è che l'ingresso dei dieci paesi è previsto per il maggio del 2004 e, quindi, è ovvio che fa una grandissima differenza che questi paesi entrino in un'Unione riformata e trasformata oppure che entrino, per così dire, durante i lavori in corso. La seconda ragione è legata alla scadenza delle elezioni del Parlamento europeo e all'utilità di sottrarre la campagna elettorale a temi che hanno già mille difficoltà per loro conto, senza che vi si aggiunga il rischio di un corto circuito con la campagna elettorale.

Veniamo al secondo aspetto. Noi dobbiamo prevedere una qualche forma di approvazione popolare dei lavori della Convenzione. Io sono tra quanti hanno sognato un referendum europeo, intendo un referendum in cui si esprimesse l'elettorato europeo nel suo insieme e non la somma degli elettorati dei singoli paesi, un referendum in cui il valore decisivo fosse nel pronunciamento dell'elettorato europeo, non spezzettato nei diversi elettorati nazionali. Naturalmente, se noi fossimo in grado di promuovere e di rendere vincolante un referendum di questo genere, avremmo già fatto la gran parte delle riforme che la Convenzione è chiamata ad esaminare.

Ci sono mille ostacoli, ed è come il paradosso, che veniva evocato negli ultimi anni della prima Repubblica, secondo cui si diceva che sarebbe stato necessario fare le riforme, non dimenticando che però se il sistema politico fosse stato capace di riformarsi non avrebbe avuto neppure bisogno di farlo perché ciò sarebbe stato il segno di una sua vitalità sconosciuta. Mi rendo conto di queste difficoltà e, con realismo, sappiamo anche che un referendum europeo non è alle viste nel giro di pochi mesi, tuttavia dobbiamo promuovere una possibilità di pronunciamento elettorale e referendario sulle conclusioni della Convenzione; ciò fa parte dei doveri a cui il nostro paese non si sottrarrà.

Il terzo ed ultimo punto, che citava poc'anzi anche il Vicepresidente Fini, è il legame tra l'andamento dei lavori della Convenzione e lo sviluppo della crisi internazionale. È ovvio che la Convenzione non lavora sotto una campana di vetro ma è esposta a tutte le intemperie delle vicende internazionali.

Da una parte, queste vicende evidentemente mettono in tensione tutti i luoghi della cooperazione e del negoziato internazionale, dall'altra, richiedono, a maggior ragione, che questi organi producano cooperazione e decisioni operative.

C'è il rischio che le divisioni geopolitiche, che tutti abbiamo ben presenti quando parliamo di queste cose, compromettano il lavoro svolto dalla Convenzione,

ma c'è ancora di più la necessità che l'Europa affronti questa crisi cercando di recuperare quell'obiettivo che ci siamo dati all'inizio dei lavori e che ci porta con qualche retorica — ripeto queste formule in modo un po' sommesso — a cercare di ragionare con una voce sola. Forse non c'è molto che la Convenzione possa fare per risolvere i problemi geopolitici che la crisi di questi giorni ci pone davanti, ma quel poco che la Convenzione può fare, quel piccolo contributo che può dare all'integrazione delle politiche dell'Unione europea, io ritengo lo si debba fare con tutta la tenacia che è richiesta da un compito che è così fondamentale per noi e per le cose che, anche attraverso questo dibattito, ci stiamo dicendo (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Valdo Spini, rappresentante della Camera dei deputati presso la Convenzione europea.

VALDO SPINI, *Rappresentante della Camera dei deputati presso la Convenzione europea*. Signor Presidente, Vicepresidente Fini, ministro Tremaglia, onorevoli colleghi, la Convenzione europea si riunisce a Bruxelles nella sede del Parlamento europeo; questa sede si articola in due grandi edifici, fra loro comunicanti. In un italiano provoca sempre una certa emozione apprendere che uno di questi edifici è intitolato ad un nostro connazionale, Altiero Spinelli; l'altro è intitolato ad uno statista del paese ospitante, il socialista belga Paul-Henri Spaak. Questo riconoscimento premia l'intelligenza e la tenacia con cui Altiero Spinelli si battè per circa mezzo secolo per l'ideale federalista europeo, ma è certo che, se si tratta per lui di un riconoscimento, lo è, allo stesso tempo, anche per il nostro paese in cui la politica europeista, condotta e sostenuta a livello di Governo, *in primis* da Alcide De Gasperi, si affermò via via fino a comprendere la stragrande maggioranza delle forze politiche italiane. Ed è questa Italia che si trova oggi con Romano Prodi alla Presidenza della Commissione europea; una Commissione che governa gli affari comu-

nitari di ben 15 paesi membri e gestisce l'allargamento a 25 paesi. È questa l'Italia che, nella politica europeista, conta e ha contato per la costruzione europea.

Ora, io e credo tutti noi ci siamo attenuti, nell'ambito della Convenzione europea, ad un dato di stile: non si polemizza tra noi. Si possono dire cose differenti ma non si polemizza. Tuttavia, nel Parlamento italiano noi dobbiamo dirci in modo chiaro alcune cose. La domanda che viene da proporre è la seguente: s'intende continuare su questa strada? Il sistema maggioritario permetterà di mantenere quest'ampia convergenza unitaria? Oppure una forza valorosa, ma piccola, come la Lega nord Padania con la sua polemica contro il superstato europeo sarà in grado di influenzare, con un gioco di scatole cinesi, l'atteggiamento dell'intera coalizione di centrodestra? Che senso hanno avuto in questo quadro gli emendamenti presentati ai primi 16 articoli del testo della nuova Costituzione europea proposti, a nome del Governo, dal Vicepresidente Gianfranco Fini?

L'onorevole Gianfranco Fini ci era parso fino ad allora intento alla ricerca di un comportamento, se non unitario, quantomeno convergente della delegazione italiana, a cui noi non avevamo mancato di esprimere il nostro chiaro incoraggiamento in questa direzione; ma questi emendamenti presentati dal Governo non sono di scarso peso in quanto questi farebbero consistentemente arretrare il testo della nuova Costituzione europea e lo stesso onorevole Fini se n'è accorto perché ne ha dato qui un'interpretazione più prudente e più conciliante.

Rimane, tuttavia, una domanda di fondo: con quale spirito chi, come noi, rappresenta il Parlamento o chi, come gli onorevoli Fini e Speroni, rappresenta il Governo può e deve partecipare ai lavori della Convenzione europea? Con lo spirito di chi cerca di cedere meno potere di sovranità possibile all'Unione europea o con quello di chi vuole, soprattutto, un'Europa autorevole, efficiente, democratica e, quindi, dotata dei relativi poteri e delle relative sovranità? La nostra risposta è

chiara ed inequivocabile, e speriamo sia di tutti: siamo per la seconda alternativa, vale a dire per un'Europa autorevole, efficiente e democratica.

Per questo bisogna sostenere i lavori della Convenzione con l'interesse e la partecipazione che essi meritano. Per questo bisogna aiutare il Presidium della Convenzione a superare le resistenze, certo presenti, e le riserve di chi non ha la stessa tradizione europeista dell'Italia, spingendo, però, nella direzione europeista. È il ruolo tradizionale dell'Italia, che non avrebbe certo interesse a passare dalla parte dei frenatori.

In altre parole, noi abbiamo capito, signor Vicepresidente del Consiglio, la sua giustificazione; però, non crediamo giusto e opportuno che il Governo italiano figuri, agli atti, tra quelli che chiedono di eliminare le parole «sul modello federale» dall'articolo della nuova Costituzione quando si va a specificare il modo in cui verranno gestite le competenze comuni dell'Unione europea. Non è solo una questione di parole, ma di sostanza! Al modello federale è sotteso molto di più di un accordo tra Stati: è sotteso il principio, nell'ambito di determinate competenze, della formazione della volontà del popolo europeo, del Parlamento che il popolo medesimo elegge e della Commissione, che già oggi riceve la fiducia del Parlamento e che, domani, potrebbe addirittura esserne espressione (come noi auspichiamo).

I lavori della Convenzione, nella loro dinamica interna, vanno, forse, meglio di quanto non appaia dall'esterno. Quindi, noi apprezziamo il lavoro fin qui svolto e, del resto, esposto dal Vicepresidente Fini e dall'onorevole Follini, la scelta di arrivare ad una vera e propria Costituzione, l'inserimento, nel testo, della Carta dei valori fondamentali, la proposta di un unico responsabile della politica estera, la personalità giuridica, e così via (non voglio ripetere cose già dette). Anzi, vorrei dire che vi è convergenza, in Italia, sull'obiettivo (che anche un emendamento del Governo pone) di collocare la difesa europea alla pari della politica estera comune.