SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

GIUNTA
PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI MAASTRICHT E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 GENNAIO 1996

Presidenza del vice presidente CAMPO

INDICE

Audizione del rappresentante personale del Ministro degli affari esteri nel Gruppo di riflessione per la revisione del Trattato sull'Unione europea

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 6, 7 e *passim*
BALDELLI *(Lab. Soc. Progr.)* 7
RIANI *(Forza Italia)* 14
VENTUCCI *(Forza Italia)* 9, 13, 14
FAGIOLO ..... *Pag.* 3, 6, 8 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il rappresentante personale del Ministro degli affari esteri nel Gruppo di riflessione per la revisione del Trattato sull'Unione europea, ministro Silvio Fagiolo.

I lavori hanno inizio alle ore 15,50.

Audizione del rappresentante personale del Ministro degli affari esteri nel Gruppo di riflessione per la revisione del Trattato sull'Unione europea
(Seguito dell'indagine e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea. Nel ringraziare il ministro Fagiolo per la partecipazione alla seduta odierna, ricordo che lo stesso è stato già ascoltato dalla Giunta il 18 ottobre 1995. Oggi il Ministro fornirà alcuni aggiornamenti sull'attività che il Gruppo di riflessione ha svolto dopo il Consiglio europeo tenutosi a Madrid il 16 dicembre scorso.

Do quindi la parola al ministro Fagiolo che svolgerà la sua relazione.

FAGIOLO. Signor Presidente, nonostante la particolare pausa politica che il nostro Paese sta attraversando, il processo di organizzazione della Conferenza di revisione del Trattato di Maastricht, che avrà luogo sotto la Presidenza italiana, si è già messo in moto. Ai fini della convocazione della Conferenza intergovernativa che si aprirà solennemente a Torino alla fine del prossimo mese di marzo, hanno avuto inizio anche i connessi adempimenti procedurali ed organizzativi ai quali seguiranno i pareri del Parlamento europeo e della Commissione, nonchè la decisione del Consiglio Affari generali.

Il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea non vedrà pause. Nella fase iniziale, che è quella attualmente in corso, dovranno essere affrontate alcune questioni di sostanza ma dovranno anche essere risolti alcuni aspetti organizzativi. La Presidenza sarà caratterizzata da due fasi: la prima va dall'insediamento all'apertura della Conferenza di Torino prevista per la fine di marzo; la seconda parte da questo ultimo avvenimento e si protrae fino al Consiglio europeo, previsto per la fine di giugno prossimo, che segnerà la conclusione del nostro semestre di Presidenza.

La Presidenza sta già affrontando gli adempimenti organizzativi connessi alla Conferenza intergovernativa che dovranno essere risolti in questi primi tre mesi: identificazione dei rappresentanti dei ministri, definizione del ritmo dei lavori che ovviamente si svolgeranno a Bruxelles, scelta delle lingue e definizione dei documenti e degli argomenti da trattare.

Una questione ancora aperta e particolarmente dibattuta concerne la partecipazione e le forme di coinvolgimento del Parlamento europeo.

Nel Consiglio europeo tenutosi a Madrid nel dicembre scorso, alla Presidenza italiana è stato attribuito il compito di analizzare, insieme ad altri Paesi, le forme più adeguate di partecipazione del Parlamento europeo. Ancorchè l'Italia ed altri Paesi siano favorevoli ad un coinvolgimento pieno, nel Gruppo di riflessione alcuni Stati membri hanno manifestato un differente orientamento.

Le molteplici posizioni emerse sui diversi argomenti in seno al Gruppo di riflessione dovranno essere sintetizzate ed unificate per far sì che in sede di Conferenza intergovernativa si conseguano risultati concreti; successivamente potranno essere valutati i compromessi che emergeranno a seguito dell'attività di mediazione che sarà svolta nella fase che precede la Conferenza intergovernativa di Torino.

Un altro punto importante concerne la definizione degli obiettivi che la Conferenza intenderà raggiungere. Le risultanze del lavoro svolto dal Gruppo di riflessione sono state già distribuite e si sostanziano in un voluminoso testo contenente una serie di opzioni frammentate e diverse le une dalle altre. Sarà pertanto necessario sintetizzare in un testo più breve tali risultanze senza con ciò anticipare le conclusioni della Conferenza. Le soluzioni alle varie problematiche saranno lasciate al negoziato che dovrà caratterizzare in modo più preciso i lavori.

La nostra Presidenza dovrà avviare una serie di contatti, che al momento sono ancora in embrione, onde dare all'apertura solenne della Conferenza un contenuto più concreto. Il Governo italiano vorrebbe sottolineare la natura solenne di tale momento anche se in maniera ragionevole e con spirito pragmatico, tenendo conto delle sfide attualmente presenti e della necessità che la Conferenza si ripieghi su posizioni non meramente minimaliste ma effettivamente adeguate al passaggio alla fase successiva dell'Unione europea e in particolare ad un aumento del numero dei Paesi membri che non ha precedenti; per l'adesione di nuovi *partners* verranno previste scadenze determinate e ritmi differenti.

La seconda fase avrà come momento centrale la Conferenza vera e propria che si svolgerà a Bruxelles sotto la responsabilità dei Ministri degli affari esteri, onde dare alla stessa un carattere unitario, come è avvenuto per l'Atto unico e per il Trattato di Maastricht. I negoziati saranno condotti dai rappresentanti dei Ministri degli affari esteri dei Paesi aderenti, che si riuniranno con la periodicità di una volta a settimana a Bruxelles, e una volta al mese, in occasione del Consiglio Affari generali, dai Ministri che avranno il compito di negoziare i numerosi punti controversi e di dare una spinta politica ai lavori.

Unitamente alle nostre istituzioni ed in collaborazione con altri Paesi, la Presidenza sta valutando le modalità di organizzazione dei lavori. In questi mesi l'Italia dovrà svolgere una funzione che non è esagerato definire creativa, anche se per alcuni aspetti si tratta soltanto di continuare il processo di ricostruzione della ex-Jugoslavia e del Mediteraneo secondo linee ben predisposte. Pur esistendo il precedente della normativa comunitaria che si riferisce alla riforma del Trattato, i lavori del Gruppo di riflessione sono affidati alla discrezionalità della Presidenza. Il compito più creativo si sostanzia, nella delimitazione del «cantiere» Europa della Conferenza ovvero su come metterlo in azione, con che tempi e con quali modalità, proprio come si fa quando si inizia a costruire qualche cosa.

Questo sarà importante nei primi tre mesi in cui si svolgerà la Conferenza intergovernativa sotto la responsabilità italiana. E proprio per imprimere un segno propositivo e concreto a tale lavoro, pur senza velleitarismi, noi pensiamo come Amministrazione, di proporre al Governo di estrapolare una serie di punti chiave concernenti la codecisione, su ognuno dei quali avviare una discussione nel Gruppo di riflessione sulla base della proposta specifica che la Presidenza italiana presenterà all'inizio di ogni riunione.

Questo documento, ovviamente, non potrà essere articolato come una bozza di trattato, ma per ognuno dei dieci o dodici temi di fondo esso costituirà la base della discussione e servirà ad orientare il dibattito. Tale lavoro dovrebbe poi sboccare, alla fine della Presidenza di turno italiana, quindi alla riunione del Consiglio europeo di Firenze del mese di giugno, in una sorta di relazione intermedia di sintesi o di rapporto di tappa, come si dice nel linguaggio francese, sempre utilizzato in tali contesti, che dovrebbe costituire la sintesi del nostro lavoro e facilitare la prosecuzione dello stesso da parte della Presidenza successiva, quella irlandese, la quale si porrebbe così in uno spirito di continuità con noi. Quindi, in tutto questo processo noi ci manterremo in stretto contatto con gli irlandesi e – presumiamo – anche con gli olandesi, che in qualche modo chiuderanno il ciclo. L'azione dovrà infatti essere concertata affinchè almeno il meccanismo dei lavori, ossia la strategia della conduzione degli stessi, non faccia registrare una metodologia diversa dopo i vari cambi di Presidenza.

Sostanzialmente, su cosa pensiamo che il Governo debba orientare i lavori? Noi abbiamo ipotizzato di suddividere in tre grandi aree i temi portanti della Conferenza di revisione del Trattato. Intorno a tali grandi aree – che emergeranno dal lavoro preparatorio che stiamo compiendo il quale, dicevo, servirà a definire un pò meglio il perimetro delle questioni e quindi la struttura portante della Conferenza stessa – noi speriamo di realizzare poi una sorta di agenda dei lavori già per Torino, molto sintetica, in modo che su di essa si possa poi negoziare dettagliatamente. Anche avvalendoci del lavoro già svolto dal Gruppo di riflessione, abbiamo riassunto tali grandi aree di discussione nei seguenti tre concetti: il cittadino dell'Unione europea, le istituzioni dell'Unione europea e la personalità esterna dell'Unione stessa, ossia la sua politica estera. Si tratterà poi, intorno a questi tre grandi sistemi, di individuare i singoli problemi e pertanto di negoziare su di essi.

Per la prima area, quella relativa al cittadino, si può immaginare una doppia esigenza, chiamiamola di libertà e di sicurezza. L'esigenza di libertà comporta in primo luogo un rafforzamento dei diritti: il diritto di cittadinanza, in primo luogo, ed i diritti dell'Unione europea, la loro migliore definizione e le loro garanzie. Gli onorevoli senatori sanno che noi sosteniamo un'adesione dell'Unione europea alla Carta dei diritti dell'uomo. Esiste infatti in alcuni Paesi un problema di violazione sistematica dei diritti dell'uomo e quindi si pone l'ipotesi di una sospensione dall'Unione del Paese interessato, come penalizzazione per la violazione.

L'altra esigenza è quella della sicurezza, che è anch'essa un riflesso dei diritti dei cittadini europei: sicurezza intesa sia in senso economico, per esempio, si può citare il problema dell'occupazione, che indubbia-

mente sarà uno dei temi affrontati nella prossima Conferenza, per meglio inserire la dimensione sociale nella struttura del nuovo Trattato, sia dal punto di vista fisico – come sicurezza dalle minacce nuove, costituite dalla criminalità organizzata, dal traffico della droga e, se vogliamo considerarlo sotto questo aspetto, anche dal fenomeno dell'immigrazione incontrollata, che può creare una tensione – ma si può anche richiamare, sempre riferendosi all'ambiente nel quale il cittadino vive, il problema di una più efficace tutela dell'ambiente. Questo, dunque, è il primo grande punto di aggregazione: il cittadino nella dimensione della libertà e della sicurezza.

L'altra grande area tematica di cui parlavo è quella delle istituzioni dell'Unione europea, che credo costituisca veramente uno dei punti chiave perchè l'Unione è caratterizzata funzionalmente dalle sue istituzioni. Se si può indulgere ad una citazione letteraria, vorrei ricordare che le istituzioni sono quello che Machiavelli, come Gramsci in epoca moderna, definiva «la struttura che fa camminare le cose». Se le istituzioni non sono in grado di funzionare, perchè non esiste un sistema di maggioranza sufficiente ad imprimere dinamismo all'azione dell'Unione, si rischia la paralisi.

Su questo punto, quindi, si svilupperà un grande dibattito, che si anticipa accesissimo poichè tocca interessi fondamentali dell'Unione, e la sintesi non sarà facile. La questione riguarda non solo il ruolo del Parlamento europeo, il suo coinvolgimento in termini di codecisione o in termini di parità, ma anche il funzionamento e il peso dei singoli Paesi all'interno del Consiglio e quindi l'eventuale ponderazione dei voti. Questo aspetto, ovviamente, può avere riflessi che vanno al di là della stessa Unione: si immagina infatti di toccare il criterio della parità che adesso sussiste tra i maggiori grandi Paesi e di modificare la composizione della Commissione. L'idea che da qualcuno viene avanzata per il futuro, e che da parte italiana trova disponibilità, è quella di ridurre il numero dei commissari in misura inferiore rispetto al numero dei Paesi aderenti: si parla quindi di un'Unione che va verso i venti-venticinque membri. Però, soprattutto i Paesi di più piccole dimensioni sono riluttanti a rinunciare al proprio commissario. Si discute anche del ruolo dei Parlamenti nazionali. Alcuni paesi, come la Francia o la Gran Bretagna, ritengono che certe prerogative, per esempio, quelle della giustizia e degli affari interni: il cosiddetto terzo pilastro, investono la sovranità dei Parlamenti nazionali. Ci si domanda in che misura questi possono essere meglio coinvolti nell'azione dell'Unione europea e se sia meglio per i singoli Paesi essere informati tempestivamente e intervenire sui propri Governi avendo il tempo sufficiente tra la decisione e la proposta.

PRESIDENTE. Sulla riduzione del numero dei commissari lei ha espresso un mezzo giudizio. L'Italia è favorevole o contraria?

FAGIOLO. In linea di massima da parte nostra – il Governo in questo momento è in fase di riflessione – l'idea è che la Commissione resti efficace, omogenea, coerente e che quindi mantenga il carattere del potere esecutivo, carattere che non avrebbe se diventasse un Parlamento. Il Parlamento, ovviamente, ha altre prerogative, non è uno strumento di governo, ma uno strumento di impulso e di iniziativa, di dibattito e di

produzione legislativa. L'idea, pertanto, è che non si debba avere necessariamente un commissario per ogni Paese e che si possa esaminare noi ci siamo dichiarati disponibili - con gli altri *partners*, soprattutto con quelli più piccoli, un'istanza affinchè loro si sentano ugualmente garantiti rispetto alla presenza del commissario.

Questo delle istituzioni è un grande problema e il compito di affrontarlo toccherà al Parlamento e al Consiglio, alla Commissione e alla stessa Corte di giustizia, cui nessuno vuole sottrarre le sue attuali prerogative, ma per la quale si pone anche il problema del numero dei giudici. In ogni caso quello della Corte di giustizia è un problema minore, perchè vedo un dibattito più acceso su tre punti: il Consiglio e il suo funzionamento, i poteri del Parlamento europeo e la struttura della Commissione.

L'ultimo punto che volevo toccare è quello della proiezione esterna della politica estera e di come meglio organizzarla; ne abbiamo già discusso l'altra volta e quindi non mi ripeto. Questo è il terzo dei grandi temi, che si articolerà intorno ad alcune ipotesi: una migliore analisi e programmazione della politica estera; meccanismi decisionali più tempestivi, che in certi casi prevedano la possibilità di ricorrere al voto di maggioranza consentendo ad alcuni di assumere iniziative in un clima di solidarietà verso gli altri Paesi e quindi con un'azione che sia dell'Unione e non dei singoli; il problema dei rapporti con l'unione dell'Europa occidentale (UEO) e la scelta degli strumenti per renderla parte integrante dell'Unione; infine il finanziamento stesso della politica estera, che impone in certi casi di ricorrere ad imposte specifiche.

Questo è l'ambito dei problemi di politica estera. Noi abbiamo tre mesi a disposizione e immaginiamo che almeno una volta al mese si possa affrontare a fondo ognuno di questi temi cosicchè, alla fine del nostro percorso, si sia in grado di consegnare alla prossima Presidenza un testo più avanzato, in modo da mantenere la previsione di concludere l'intero lavoro entro un anno.

PRESIDENTE. Gli argomenti trattati dal ministro Fagiolo sono di grande rilevanza, ma anche l'aspetto organizzativo non è da sottovalutare rispetto alle problematiche più esterne come quella della distruzione dell'ex Jugoslavia, o quella del rapporto euro-mediterraneo che si cerca di costruire. Vi sono poi i problemi della libertà e della sicurezza del cittadino all'interno dell'Unione, i problemi dei diritti e delle garanzie, tutte questioni di grande rilevanza; ma è consistente anche la questione dei rapporti tra i vari poteri, con tutte le difficoltà che si presentano connesse ad un principio apparentemente corretto, quello cioè della rappresentanza di ciascun Paese all'interno dei vari organismi.

Vi è poi il livello della politica estera, cioè la proiezione esterna dell'Unione europea, che peraltro non sembra abbia dei precedenti sufficientemente gloriosi proprio nella recente vicenda della guerra nella ex Jugoslavia. Chissà che questa debolezza dell'Unione non abbia anche a che fare con i problemi di struttura, cioè con il non sufficiente consolidamento dell'Unione stessa.

BALDELLI. La Presidenza italiana si situa in un momento in cui, dopo le spinte emotive di grande entusiasmo, c'è qualche ripensamento,

qualche dubbio, qualcuno non e più entusiasta come lo era inizialmente rispetto all'Unione europea. L'asse Francia-Germania sembra più forte, più presente e forse è un elemento con il quale dovremmo fare i conti; quindi, anche nel pensare le strutture, bisognerà chiedersi se l'Italia può veramente dare una spinta affinchè l'Europa diventi un'unione anche politica, in quanto la dimensione dell'unità economica e della moneta unica, pur se indubbiamente fondamentale, non è sufficiente a dare all'Unione europea quell'impronta di forza politica che si contrapponga - anzi si proponga – alle altre forze mondiali. A mio avviso, allora, potremmo perdere una buona occasione per far sì che, al di là dei calcoli meramente economici, si riesca ad imprimere una spinta diversa dal punto di vista politico, toccando temi quali la giustizia, la libera circolazione, cioè altri parametri che fanno sì che una nazione sia una unione reale e non meramente economica.

FAGIOLO. Direi che in questo momento l'asse franco-tedesco è un pò in difficoltà rispetto ai rapporti Mitterrand-Kohl; mi pare che ci sia stata qualche difficoltà a trovare un punto di convergenza con la nuova presidenza francese, anche per certe esitazioni tedesche.

L'assetto franco-tedesco è sempre stato dinamico e l'Italia dovrà guardarvi con favore valutando le modalità con le quali coadiuvare i rapporti con entrambi i Paesi, pur tenendo presenti i propri interessi. L'adeguamento del Trattato di Maastricht dovrebbe essere teso ad avvicinare maggiormente i cittadini, tale obiettivo comunque sarà frutto di un processo molto lento. L'Unione è qualcosa di particolarmente singolare che non si identifica con una struttura esistente: è un negoziato permanente che ruota intorno a tre elementi fondamentali: istituzioni, procedure e princìpi e che avrà seguito anche in futuro. La prossima Conferenza intergovernativa, prevista per la fine di marzo, non sarà l'ultima occasione di negoziato.

Contemporaneamente si cercherà di fare evolvere anche l'Unione economica e monetaria che verrà inizialmente realizzata in maniera parziale; successivamente si metterà in moto un meccanismo di integrazione.

In questa fase si accresce lo spessore della dimensione politica e forte è l'esigenza di raggiungere gli obiettivi che ho indicato molto sommariamente. Il cittadino europeo è valutato non soltanto nella sua dimensione politica, di libertà di movimento e di circolazione ma anche in quella economica collegata al grande mercato. Con l'espressione potere del Parlamento Europeo si intende sovranità popolare anche se attraverso un organo elettivo. Il concetto di cittadinanza europea va al di là della dimensione strettamente giuridica di tale diritto: significa proiezione esterna e capacità di comporre, al di là dei propri confini, nel rispetto di alcune norme fondamentali e nell'osservanza del diritto internazionale.

Poichè l'Europa politica deve fare i conti con una comunità di quindici nazioni eterogenee, il processo di unificazione che, successivamente potrebbe svolgersi in modo più chiaro sarà faticoso. L'Unione economica e monetaria si è realizzata soltanto nella terza fase proprio perchè i Paesi alla stessa aderenti presentano velocità differenziate nel raggiungimento di obiettivi prefissati. Queste differenti velocità, purchè ricondot-

te in un quadro unico che non sia espressione frammentata di tante Unioni, potrebbero rappresentare una delle caratteristiche dell'Europa futura. Tale opzione è evocata nella relazione intermedia predisposta dal Gruppo di riflessione che è stata consegnata al Consiglio europeo di Madrid ed è anche contenuta in una lettera diffusa nella medesima occasione, firmata dal Presidente Chirac e dal cancelliere Kohl la quale non contiene particolari novità ma propone di inserire nel futuro Trattato alcune clausole generali che consentano ai Paesi in grado di farlo di spingersi più avanti nell'Unione senza con ciò rompere l'unità. Tale opzione è altresì presente in una norma del trattato di istituzione del Benelux che prevede la possibilità per alcuni Paesi di formare tra di loro un'unione più forte.

Sotto questo aspetto vi è una rilevante carica politica e il ricorso al voto a maggioranza qualificata come normale sistema di decisione non rappresenta un tecnicismo, ma il compimento di una effettiva scelta politica volta a superare la trattativa comunitaria come trattativa intergovernativa. In sostanza, muovendo l'attività dell'Unione dalla dimensione negoziale a quella legislativa, il processo di unificazione diventerebbe più vicino ad un processo interno.

Nonostante i ritardi che si registrano in questa fase di costruzione, i lavori continuano ad andare avanti. A mio giudizio la posta in gioco più rilevante si sostanzia nel superamento delle incertezze riguardo al numero dei Paesi, peraltro già numerosi, aderenti all'Unione. In vista di un allargamento, è importante che questo retaggio comunitario non si dissolva nè si attenui perchè strettamente connesso al senso politico dell'Unione europea.

VENTUCCI. Signor Presidente, credo sia opportuno fare qualche breve riflessione. La caduta del muro di Berlino ha inciso profondamente sull'impianto dell'Unione europea. A mio parere la Comunità europea non è stata ancora pienamente realizzata. In termini sostanziali da tale processo di unificazione ci si aspettava l'abbattimento delle frontiere, in termini figurativi soltanto alcuni Paesi ne hanno tratto benefici.

Ho forti perplessità sulla capacità e maturità dell'Italia di affrontare il processo di integrazione anche politica dell'Unione; temo soprattutto il fallimento di un'impresa del genere. Ogni Paese sa benissimo che la politica fiscale nei confronti dell'interscambio non si è potuta realizzare.

Come è a tutti noto, gli obiettivi finali dell'Unione europea sono due: il primo si sostanzia nei famosi pilastri del Trattato di Maastricht, il secondo, come lei ha ricordato, nell'unione mercantile e monetaria; ma fra questi due obiettivi si frappone un problema prettamente politico. Come possiamo oggi avere voglia di una accelerazione del processo di realizzazione dell'Unione europea quando gli interessi della stessa si allargano agli Stati dell'Est la cui cultura si sta avvicinando a quella dei Paesi occidentali, creando una enorme confusione che produce un'anomala ridistribuzione degli esborsi che i Paesi originari devono versare come contributo alla stessa Comunità europea? Poichè per l'Italia tra il dare e l'avere vi è uno sbilanciamento di circa 4.500 miliardi, non è consentito perdersi in questo tipo di discorso.

Il ministro Fagiolo sa che l'attuazione del Trattato di Schengen in Italia è in forte ritardo perchè la nostra legislazione in materia di immigrazione e di frontiere pone ostacoli oggettivi per quanto riguarda il territorio ed ostacoli legislativi che si possono ben comprendere osservando quanto avviene presso la Commissione affari costituzionali del Senato in questi giorni. Il nostro Parlamento si è mano mano degradato fino a svolgere una sorta di attività amministrativa emanando alcune circolari disciplinari che nulla hanno a che vedere con gli atti normativi di sua competenza. Si configura un pericolo gravissimo: la burocratizzazione si sta piano piano inserendo anche nelle nostre aule. Se da un lato è necessario accelerare il processo di integrazione per conseguire gli obiettivi finali, dall'altro non si è ancora maturi per realizzare pienamente questo processo di accelerazione. Gli effetti derivanti dai rapporti con i paesi dell'Est non devono essere sottovalutati. Non si può far finta di non vedere quanto sta accadendo; non si possono chiudere gli occhi di fronte a quello che ci sta vicino.

Per questi motivi è necessaria una pausa di riflessione su quanto sta avvenendo anche all'interno del nostro Paese. Tangentopoli e la caduta del muro di Berlino hanno senza dubbio provocato un rallentamento del processo di integrazione. Ma non dobbiamo farci illusioni neppure sulla piena realizzazione della Unione economica e monetaria che potrebbe essere realizzata contestualmente non da tutti i Paesi dell'Unione ovvero soltanto da quattro o cinque di essi. In tal caso, qualora la Francia, il Benelux e la Germania addivenissero alla definizione di una moneta unica, la stessa apparterrebbe soltanto a loro e non potrebbe essere considerata la moneta dell'Unione europea. La gradualità della moneta non ha nulla a che vedere con i dazi doganali.

I dazi doganali sono definiti in cifre e possono quindi essere controllabili, mentre il flusso della moneta non è assolutamente controllabile. Pertanto, dal punto di vista italiano, il fatto di stare fuori dalla moneta unica significa che questa varrà esclusivamente per gli altri Paesi. Io non vedo assolutamente la concreta possibilità di dare avvio ad un'Europa a due velocità, almeno rispetto ai princìpi cui abbiamo aderito.

FAGIOLO. Certo, partendo dalla moneta, quando nel 1998 si deciderà quanti Paesi potranno far parte dell'Unione europea e quindi si vedrà se saranno abbastanza per avviare questo processo, si tratterà di adottare una decisione non indolore, nel senso che sicuramente si creerà uno Stato diverso e soprattutto si imporrà una nuova disciplina dei rapporti tra i paesi che ne faranno parte e quelli che ne saranno esclusi, oppure all'interno del gruppo monetario. Indubbiamente, non è stata mai verificata un'adesione parziale ad un accordo, tanto meno relativo agli aspetti monetari; e sono d'accordo che la moneta rappresenti un aspetto più incisivo rispetto ad altri concernenti l'Unione europea e che quindi presenti un maggiore margine di incertezza. Però mi pare che siano ugualmente importanti – e credo di averlo già sottolineato – le relazioni che si stabiliranno, sulle quali una riflessione è già in atto. Si tratterà di strutturare questi rapporti e toccherà a noi, come Presidenza di turno, avviare una pausa di riflessione su questo risvolto all'interno del Consiglio dei ministri economici e finanziari (ECOFIN); altrimenti, se non si darà luogo

ad un lungo ed articolato dibattito, non si potrà creare la moneta unica.

Senza dubbio dobbiamo riflettere su quanto è successo. Intanto la caduta del muro di Berlino rende necessario superare in qualche modo le diversità che si riscontravano con la parte Est dell'Europa. Ora non c'è più questa frontiera, quindi si avverte una perdita di identità anche per l'Europa occidentale e ciò imporrà una revisione di quella politica strutturale, soprattutto agricola, che, trasferita senza modifiche in un quadro nuovo e più vasto, rischierebbe di naufragare; tanto più che all'interno dell'Unione europea non c'è solo una tendenza a far confluire il nuovo, ma c'è anche una tendenza in senso contrario, per bloccare o comunque non aumentare eccessivamente il dispendio di risorse, di non facile reperibilità. Quindi, occorre avviare una riflessione anche in questo campo.

Vi è poi la questione della revisione del cosiddetto pacchetto Delors. L'analisi delle risorse e delle prospettive finanziarie dell'Unione europea, che in fondo avrebbe dovuto iniziare più tardi, di fatto è già in atto; analogamente la ricognizione sulla situazione dei singoli Paesi candidati all'ingresso nell'Unione, per le conseguenze sulle loro strutture, analisi che avrebbe dovuto cominciare più tardi, di fatto è già stata avviata in ciascun Paese. Quindi, c'è questa esigenza di riflettere che si è già tradotta in una serie di iniziative.

In tutto ciò noi abbiamo un'esigenza di coerenza. Possiamo sostenere – come abbiamo sempre fatto – le posizioni più avanzate, ma dobbiamo essere coerenti al nostro interno. A tale proposito, senatore Ventucci, il suo discorso relativo alla Convenzione di Schengen mi pare molto condivisibile. L'ideale sarebbe stato che noi aderissimo tempestivamente a tale accordo, ne abbiamo discusso anche altre volte ma questa nostra mancanza di coerenza per questo o quel settore non deve certo tradursi in uno scetticismo verso l'Europa. Al contrario, dobbiamo essere più propositivi su questo piano e tentare di superare il *gap* di colmare il divario che esiste tra europeismo dei propositi e realtà.

L'adeguamento all'Unione europea, come ho già sottolineato, tocca tutti i pilastri e non solo gli aspetti monetari, quindi – ad esempio – anche le Forze armate e la capacità di rispondere alle nuove esigenze internazionali e di partecipare ai conseguenti compiti, ma coinvolge anche il piano della giustizia. Ne abbiamo parlato già in altre occasioni: la lunghezza dei procedimenti giudiziari o il fatto che la metà delle persone indagate alla fine viene assolta, magari dopo una lunga detenzione in carcere, non possono farci sottrarre all'esigenza di rispondere al bisogno di Europa.

VENTUCCI. La ringrazio per queste considerazioni, su cui concordo, però io temo che l'Italia non riesca a darsi uno scossone, proprio a livello strutturale. Lei, ad esempio, e ripeto un concetto già espresso fa parte dell'organico diplomatico ed io credo che uno dei fattori dell'inadempienza italiana derivi proprio dall'aver affidato solo al Ministero degli affari esteri la gestione della prima fase dell'Unione europea, una decisione a mio avviso non appropriata per le carenze organizzative e normative che oggi purtroppo si riscontrano. Non a caso ho richiamato prima i ritardi della nostra Pubblica amministrazione nell'apertura delle

frontiere: in tal modo il funzionario del Ministero delle finanze non era il gestore di certe proposizioni, ma doveva limitarsi a fare da corollario a chi assumeva determinate decisioni in ambiti diversi. Bisogna fare queste considerazioni con molta onestà.

Tuttavia, il problema è ancora più grave se considerato dal punto di vista più generale. Anche il nostro Parlamento non può essere strutturato secondo le esigenze del 1800: fa ridere che i lavori parlamentari inizino alle 10 del mattino e proseguano fino alle ore 13, poi si interrompano e riprendano magari nel tardo pomeriggio, senza considerare che il giovedì pomeriggio tutti i senatori scappano via. Io reputo assurdo questo modo di fare politica. Se ci vogliono due anni per fare le riforme costituzionali, bisogna prendere il toro per le corna e iniziare subito a discuterne; altrimenti, come possiamo poi presentarci di fronte a Chirac? Io mi auguro che si tratti solo di un'enfatizzazione giornalistica, ma vorrei far presente che il Presidente francese oggi ha affermato che si sarebbe recato in Vaticano ma non sarebbe venuto a Roma. Capisco il risalto della notizia dato a livello giornalistico, ormai anche l'informazione è diventata una merce però, secondo me, se ci fosse una struttura governativa capace di prendere determinate decisioni, il discorso sarebbe diverso.

Lei ha parlato della «legge comunitaria», che è stata esaminata anche da questa Giunta, ma è impossibile far giungere in porto una legge se durante il suo *iter* parlamentare ognuno di noi cerca di inserirvi qualcosa. In tal modo ogni disegno di legge presentato da un singolo parlamentare o da un Gruppo viene poi trasformato in un provvedimento per contenere le norme più diverse e allora è inutile lamentarsi sul numero eccessivo dei decreti-legge. Se un disegno di legge non riesce a concretizzarsi nei termini voluti o sperati dai proponenti, vuol dire che gestiamo tutto con una grande ipocrisia – mi si consenta di dirlo – ossia con la non volontà di fare le cose.

Purtroppo siamo ancora ammantati di bianco rosso e verde e dovremmo fare un bagno purificatore. Per parlare dell'Europa e delle tematiche importanti al di là dei fatti contingenti; per gli aspetti mercantili le *lobbies* olandesi, tedesche e francesi la fanno da padrone e per quanto riguarda l'Unione monetaria è ancora peggio: noi siamo veramente la cenerentola. Mi consenta di ricordare che spesso dimentichiamo che siamo sessanta milioni di persone e che in Europa dovremmo avere ben altro peso.

FAGIOLO. Non sto a valutare le nostre istituzioni e del resto il dibattito sulle riforme istituzionali interne dimostra che c'è consapevolezza di questa necessità: non è certamente questo il mio compito.

All'interno dell'Unione siamo riusciti ad ottenere uno *status* formalmente uguale a quello degli altri Paesi; è una parità formale, di tipo giuridico, perchè poi nel funzionamento concreto di ogni Paese si vedono le differenze; è un'illusione che fa parte di un europeismo di maniera immaginare che l'esistenza dell'Unione dispensi dallo Stato nazionale. Al contrario, all'interno dell'Unione sarà tanto più efficace la presenza delle singole comunità nazionali quanto più sarà efficace la loro struttura statale, perchè nell'Unione funziona il principio della sussidiarietà e del decentramento, sia in fase propositiva – cioè quando si prepara la legisla-

zione – sia quando i provvedimenti si devono attuare. Prima si faceva riferimento alla nostra incapacità di attingere ai fondi dell'Unione, incapacità che determina il fatto che siamo deficitari mentre dovremmo essere attivi; ma i nostri problemi interni non li può risolvere l'Unione.

VENTUCCI. Ad esempio l'istituzione delle cabine di regia, di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 341, non ha risolto il problema dell'accesso ai finanziamenti comunitari; anzi, sotto le cabine di regia si stanno creando studi professionali attraverso i quali devono passare i progetti regionali. Dopo «tangentopoli» riusciamo ancora a creare queste strutture: grossi studi che faranno da filtro per portare i progetti alla cabina di regia.

PRESIDENTE. Cercavo di cogliere la suggestione della eventuale creazione del cantiere Europa. Credo che il cittadino e la politica estera dell'Unione siano grandi finalità in diretta connessione l'una con l'altra; una volta presa coscienza dell'identità del cittadino europeo e dei suoi diritti, bisogna proiettarlo verso l'esterno. L'area delle istituzioni è proprio lo strumento per far sì che il cittadino europeo abbia garantiti determinati diritti e che si realizzi una politica estera europea. Gli elementi più importanti sono sicuramente i primi due, cioè il cittadino e la politica estera, due grandi finalità in diretta connessione tra loro, mentre l'aspetto delle istituzioni è quello strumentale.

Da questo punto di vista una chiave unitaria di lettura, o un punto di partenza che però tocca sempre e comunque il problema del cittadino dell'Unione e della politica estera e quindi del costituirsi e del modificarsi eventuale delle istituzioni, potrebbe essere il tema dell'ambiente. Non lo dico per un accento polemico nei confronti delle scelte francesi, o sulla scia di un fondamentalismo ambientalista. Il senso del mio riferimento all'ambiente sta nel fatto che una delle nostre principali risorse è quella della particolarità geologico-naturalistica assieme a quella culturale o storico-artistica; potremmo prendere spunto da ciò per proporre politiche che, all'interno del rapporto dell'Europa con il Mediterraneo, perseguano il miglioramento dell'ambiente, dato che rientrano tra i diritti del cittadino dell'Unione le garanzie sulla tutela dell'ambiente e della salute. Questo discorso può essere allargato alla qualità della produzione e così via; mi domando se una strada del genere non potrebbe essere una chiave di lettura significativa, non possa essere la singolarità del semestre di Presidenza italiana.

FAGIOLO. Il tema dell'ambiente ha avuto una grossa crescita all'interno dell'Unione per l'accesso di nuovi Paesi, ad esempio i paesi nordici ma anche l'Austria, che hanno una particolare sensibilità a questo tema. Alcuni Paesi intendono inserire il problema di una dimensione ambientale in tutte le politiche, di modo che qualunque scelta dell'Unione venga analizzata anche sotto il profilo ambientale. Un altro aspetto che si ricollega a quanto lei diceva è quello del voto a maggioranza, cioè la possibilità di legiferare in tema ambientale anche a maggioranza; se questo si tradurrà in politiche specifiche è un argomento al di fuori della Conferenza intergovernativa. Invece una Conferenza che ponga l'accento sull'ambiente potrebbe essere la sede per creare lo strumento per

delle politiche ambientali, nella misura in cui rende più facile le decisioni o elimina i veti incrociati, e soprattutto dissemina il Trattato di norme sull'ambiente più visibili all'interno delle singole politiche, ad esempio dei trasporti o della ricerca.

PRESIDENTE. È tutto connesso.

FAGIOLO. L'ambiente sarà un punto importante. La questione ambientale rappresenterà un tema molto dibattuto vista la particolare sensibilità che in materia dimostrano alcuni nuovi Paesi aderenti all'Unione. Nell'ambito delle istituzioni europee non vi sono nè Verdi nè Azzurri ma soltanto Governi che riflettono la sensibilità dei singoli Paesi che rappresentano, sensibilità che terrà senza dubbio conto anche della voce dei Verdi.

RIANI. Per i Verdi la dimensione ambientale, che è particolarmente importante, non deve essere toccata: in tale concezione vi è una sorta di immobilismo dell'ambiente che potrebbe rivelarsi pericoloso. Non dimentichiamo che il paesaggio dell'Italia è tutto costruito magari con cedri provenienti dal Libano e cipressi provenienti da Cipro: a problemi complessi non vanno proposte soluzioni semplici.

FAGIOLO. Sul tema ambientale non è facile raggiungere un unanime consenso tra i quindici Paesi membri dell'Unione. Un *partner* di sicura fede europeista come la Spagna, ad esempio, è particolarmente sensibile alle questioni ambientali, ma sottolinea ripetutamente che l'imposizione di norme troppo stringenti in tale materia ridurrebbe la capacità concorrenziale. Gli spagnoli sono disposti ad accettare le regole per il principio di maggioranza, ma nel contempo chiedono che vengano previste alcune norme per Paesi che non sono in grado di sostenere determinate situazioni ma che hanno diritto alla solidarietà degli altri.

In materia ambientale in seno al Gruppo di riflessione, si fronteggiano interessi e sensibilità differenti sui quali si è aperto un serrato confronto.

PRESIDENTE. Mentre nel nostro Paese sono vigenti alcune norme molto restrittive e rigorose volte a tutelare la salute e la sicurezza dei cittadini dall'inquinamento, purtroppo nella maggior parte degli altri aderenti all'Unione non vige una legislazione altrettanto rigorosa.

Si è ormai in presenza di norme che non possono più essere rispettate ma che continuano ad essere vigenti forse per una sorta di autofrustrazione o di autocastrazione.

VENTUCCI. Ancorchè tutti si sia tenuti a rispettare alcune regole, molto spesso alcuni Paesi dell'Unione non si comportano correttamente. Mi riferisco soprattutto agli inglesi, agli olandesi e ai belgi che non hanno rispettato le regole in occasione della movimentazione delle merci e che continueranno a non rispettarle anche in futuro; richiamo altresì alla memoria di tutti quanto è avvenuto per la produzione del latte e dei pomodori.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Fagiolo per aver partecipato alla audizione odierna.

Se la Giunta è d'accordo, propongo di riprendere l'audizione in una successiva seduta.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio pertanto il seguito dell'indagine ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17.

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio dei rapporti con gli Organismi comunitari

DOTT.SSA ROSELLA SALARI