

LEGISLAZIONE XV - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE III
AFFARI ESTERI E COMUNITARI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di giovedì 14 dicembre 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE UMBERTO RANIERI

La seduta comincia alle 9,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Yves Meny, presidente dell'Istituto universitario europeo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione europea, l'audizione del professor Yves Meny, presidente dell'Istituto universitario europeo.

Lo ringrazio e gli do la parola per una sua introduzione, cui seguirà la discussione con i membri della Commissione che hanno avuto la cortesia e l'intelligenza di essere presenti.

YVES MENY, *Presidente dell'Istituto universitario europeo*. Presidente, onorevoli commissari, è per me un piacere essere con voi questa mattina per riflettere insieme sui problemi, i pregi e i difetti della politica estera dell'Unione europea. Non dovete essere sorpresi se manifesto un atteggiamento un po' critico nei confronti di questa politica: lo faccio non perché condivida con altre persone un sentimento antieuropeista, ma piuttosto perché - all'opposto - credo molto nell'Europa e nella necessità che quest'ultima intervenga, in particolare nel campo della politica estera. Penso che dobbiamo esprimere un giudizio obiettivo, anche critico, in modo da provare - tutti insieme - a migliorare i difetti presenti su questo fronte.

Di fatto, la mia presentazione si articolerà in due parti: una prima parte, nella quale vorrei elencare quello che giudico come critico e negativo nella politica estera praticata fino ad oggi (elencherò cinque difetti principali); una seconda parte, più rapida, in cui avvanzerò alcune modeste proposte per migliorare la situazione attuale.

Cominciamo, dunque, con le cinque critiche alla politica estera. In primo luogo, si avverte, su questo versante, la mancanza di una visione incisiva, coerente ed articolata dell'Unione europea. Tale mancanza di coerenza e di incisività è dovuto, a parer mio, a diversi elementi caratteristici:

forse, il primo difetto della politica estera comune è che, nei fatti, essa è una politica più reattiva che proattiva; è una politica che si è quasi specializzata nella gestione delle crisi. Badate, non si può dire che l'Europa faccia le cose così «male», ma dobbiamo stare attenti che essa non diventi una specie di piccola ONU a livello regionale, destinata - in presenza di una crisi - ad inviare soldati o poliziotti e a distribuire un po' di soldi: se la politica estera europea dovesse limitarsi a reagire alle crisi, chiaramente l'Europa sarà sempre in ritardo.

Il secondo elemento di debolezza, all'interno di questa prima categoria critica, riguarda la presenza di un pensiero strategico molto debole, legato alla preferenza per la reazione, piuttosto che per l'anticipazione. La colpa non è interamente delle istituzioni dell'Unione; dobbiamo dire, piuttosto, che non esiste una grande tradizione di pensiero strategico neppure nei sistemi nazionali. Contrariamente ad una tradizione più di tipo anglosassone, i centri pubblici o privati di analisi strategica sono pochi in ciascuno dei nostri paesi e sono quasi del tutto inesistenti a livello europeo. Per esempio, abbiamo pochissimi *think tank*, a livello europeo, che integrino tutte le sensibilità, come pochissimi sono i luoghi nei quali si possa - in modo informale, discreto e lontano dalla stampa - scambiare visioni e idee su che cosa dovrebbe essere la politica estera in una parte o nell'altra del mondo. In altre parole, non esiste, a livello europeo, l'equivalente di un Chatham House inglese, per esempio. Non esiste veramente l'equivalente, a livello europeo, di quel che fa piuttosto bene, in Italia, l'Aspen Institute, che riunisce intorno ad un tavolo persone aventi sensibilità diverse su un tema. Non esiste un servizio diplomatico dell'Unione: se ne parla, ci sono dei progetti, ma non si rileva neppure il tentativo di mettere almeno insieme e far comunicare tra loro i diplomatici italiani, francesi, inglesi, in modo da provare a creare una cultura comune. Dunque, sarà sempre molto difficile avere una politica estera comune dell'Unione europea, in assenza della possibilità di riflettere insieme sui problemi, di confrontarci e di avere il personale - gli esperti - capaci di mettere in moto, con questa filosofia che ho esposto, le politiche decise a livello europeo.

Un ulteriore difetto, sempre in questa prima categoria critica, è che esiste pochissimo coordinamento fra i diversi rami delle istituzioni europee. Quando dico che c'è poco coordinamento, sono, in realtà, troppo modesto: dovrei dire che, piuttosto, si riscontrano sempre maggiori conflitti organizzativi interni. Ad esempio, si stanno creando un'amministrazione e una burocrazia parallele nel Consiglio dei ministri, che camminano accanto a quelle esistenti all'interno della Commissione, con competenze che spesso si sovrappongono, (anche se le persone possono collaborare bene insieme): abbiamo Solana, da una parte, e *madame* Ferrero Waldner dall'altra, con i rispettivi servizi.

Anche all'interno della Commissione, o del Consiglio, coesistono anime diverse. Spesso, per esempio, anche per un commissario è difficile convincere i diversi servizi - a cominciare dal proprio - a procedere secondo le direttive imposte, in un caso, dal commissario e, nell'altro, dall'alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune, Javier Solana.

In altri termini, la famosa domanda di Kissinger - «Qual è il numero di telefono dell'Europa?» - è sempre più vera: ci sono troppi numeri di telefono.

Certamente, una politica è preparata dalla riflessione, dai servizi, dai tecnici. Alla fine, però, una politica estera si traduce nella *leadership* di un uomo o di una donna: oggi, in Italia, è D'Alema, ieri era un altro ministro, domani sarà un altro ancora. C'è, insomma, un ministro degli affari esteri. Invece, come sapete, il Trattato costituzionale non può realizzarsi su questo punto e la presidenza ha cadenza semestrale. Ciò spesso trasforma la politica estera dell'Unione europea in una situazione ridicola, nella quale abbiamo una *troika* che si presenta in ogni occasione e che comprende la signora Ferrero, il signor Solana e il presidente di turno. A volte, dico che sono peggiori delle suore e dei Carabinieri: questi vanno sempre in due, quelli sempre in tre e cambiano ogni sei mesi. C'è quindi una grande confusione.

Ulteriore elemento di debolezza, sempre in questa prima fase d'analisi, è una terribile mancanza di coordinamento fra politiche interne e politiche esterne dell'Unione. Al riguardo, vorrei citare soltanto due esempi, uno piccolo ed un altro molto più importante. Il famoso «processo di

Barcellona», che avrebbe dovuto avvicinare i paesi del nord del Mediterraneo a quelli del sud, è una politica che, come sappiamo, non è mai veramente decollata: fra le sue debolezze originali, c'è il fatto che gli scambi agricoli erano fuori da questo quadro generale quando, invece, per tali paesi, il problema agricolo è molto importante. Forse, all'inizio, questi Stati non avrebbero esportato tantissimo verso il nord, ma senz'altro le esigenze del nord (anche in termini di qualità produttiva) avrebbero dato una mano importante al loro sviluppo agricolo, del quale hanno grande bisogno. Sussiste, quindi, una specie di divario fra i due gruppi di paesi.

Vorrei citare, ora, il preannunciato piccolo esempio, quasi personale: al nostro Istituto è stato affidato, due anni e mezzo fa, uno studio sui flussi migratori dal sud al nord del Mediterraneo. Questo studio è il primo esistente che prende i dati sia nei paesi di arrivo - Spagna, Francia, Italia o altrove - sia nei paesi di partenza. Sappiamo che, a parte il flusso migratorio illegale tramite le barche che affondano nel Mediterraneo, c'è anche un flusso più invisibile, meno spettacolare, dovuto al fatto che molta gente ottiene un visto turistico per visitare un paese e non torna più indietro. I paesi dispongono di statistiche piuttosto buone sul numero di partenze; è stato eseguito uno studio sistematico in ogni paese del sud del Mediterraneo e nei paesi europei, che è stato giudicato molto importante dal commissario Frattini ed è stato utilizzato per iniziare i negoziati con la Turchia. Tuttavia, tale analisi presenta un difetto scientifico enorme: giacché la Libia non fa parte del processo di Barcellona, la Commissione non ha introdotto la Libia come paese da studiare. Tutti sono d'accordo nel considerare questa esclusione una stupidaggine che non regge per una semplice ragione: la Libia è uno dei punti di passaggio principali del Mediterraneo per l'immigrazione clandestina. Ciononostante, da due anni e mezzo, cioè dall'inizio di questo progetto che si concluderà a fine gennaio, non siamo riusciti, malgrado il sostegno del commissario Frattini e della signora Ferrero, a far reintegrare tale paese. Tornerò, ad ogni modo, più tardi su questo punto, per sottolinearne l'assurdità.

Un altro difetto, anche se ci sono stati miglioramenti recenti nella politica estera, è una moltiplicazione di strumenti diversi con differenze non chiare: abbiamo la politica del vicinato e la politica di partenariato con i paesi del sud (che adesso sono anche inclusi nella politica del vicinato). Abbiamo quindi, diversi stadi di interazione: l'integrazione vera e propria (si può diventare membro dell'Unione), la politica del processo di Barcellona, la politica verso i Balcani e altre forme di relazione. Non si sa bene esattamente quale sia la differenza fra uno strumento e l'altro poiché, alla fine, praticamente, sempre gli stessi strumenti vengono utilizzati (strumenti economici e politici, aiuto allo sviluppo, aiuto alla formazione...). Non si capisce bene la razionalità dell'insieme, si percepisce solo che questa è una successione di iniziative burocratiche.

Se dovessi definire le politiche scelte dall'Unione, le considererei spesso come una sorta di *second best*. Intendo dire che, non potendo offrire l'accesso all'Unione, si mette in atto, in fretta e furia, una politica che sia meno impegnativa per l'Europa. Ma non si sa mai: ci troviamo in una situazione nella quale anche i partner dell'Europa non sanno esattamente su quali piedi ballare. Per la prima volta, quest'anno, è stato detto all'Ucraina che, seppur con rammarico, non c'è grande speranza per un'integrazione nell'Unione, almeno in termini prevedibili: se non altro, abbiamo finalmente dato una risposta al quel paese, su un orizzonte di 10, 15 o 20 anni. La storia delle relazioni con la Turchia, invece, è molto sofferta. Sia nel caso in cui si abbia un'opinione favorevole all'entrata della Turchia nell'Unione, sia in quello opposto, il modo nel quale questo dossier è stato gestito è veramente penoso. Personalmente, sono piuttosto refrattario a questa prospettiva e sono pronto a spiegarne i motivi più avanti. Capisco che si tratti di un dossier difficile e che si possa essere pro o contro questa soluzione; tuttavia, qualunque sia la posizione, non si può sempre dire ai diversi paesi che sono i benvenuti, per poi, probabilmente, negare loro l'accesso all'Unione.

In proposito, vorrei menzionare un elemento del quale nessuno parla, ma che il presidente Chirac ha fatto introdurre nella Costituzione francese: mi riferisco all'obbligo di un *referendum* per ogni allargamento futuro. Vorrei che qualcuno mi spiegasse come con un *referendum*, anche fra dieci anni, sarà possibile far accettare alla popolazione francese l'entrata della Turchia nell'Unione: insomma, vi sono delle mine vaganti che non vogliamo vedere.

Il terzo elemento critico che vorrei porre alla vostra attenzione riguarda il fatto che non esiste una vera rappresentanza esterna propria dell'Unione all'estero: ci sono le delegazioni in diverse capitali, ma queste sono molto più simili ad una sorta di unità burocratiche che gestiscono i programmi dell'Unione. Non intendo dire che i rappresentanti dell'Unione siano persone non competenti, ma mi colpiscono due aspetti. In primo luogo, il fatto che, contrariamente alla tradizione diplomatica prevalente in tutti i paesi, queste persone, spesso, non sono specialisti del paese nel quale sono inviati. Inoltre, spesso, hanno una conoscenza molto limitata della politica estera. Più frequentemente, sono esperti delle politiche interne dell'Unione, piuttosto che specialisti della politica estera. Dunque, anche in quel campo, si pone un problema di formazione e di preparazione del personale dell'Unione. Il quarto elemento critico - avevo detto che sarei stato critico, quindi non dovete spaventarvi - è molto più difficile da affrontare. Vi è una assenza di quelli che chiamerei i «valori condivisi» tra gli Stati membri. Lo tocchiamo con mano ogni giorno. Ad esempio, sono stato colpito dal fatto che, quando recentemente si è parlato di problemi d'immigrazione, durante il semestre di presidenza finlandese, si è verificata una specie di divisione Nord-Sud, con i paesi del Sud molto sensibili a tali problemi. Francamente, i paesi del nord non hanno sentito né l'urgenza, né la necessità di procedere in modo più incisivo e più forte. È chiaro che la situazione è difficile, perché l'Europa è molto pluralistica: abbiamo grandi e piccoli paesi, paesi del sud e del nord, paesi ex-colonialisti, paesi con l'arma nucleare e paesi neutrali. Dunque, la situazione di base è molto difficile e di grande pluralismo.

Purtroppo, non siamo riusciti a fare di questo pluralismo una ricchezza potenziale; ne abbiamo fatto, invece, un fattore di stallo e di confusione. Allora, se cerco di approfittare di questo pluralismo, piuttosto che di soffrirne, mi chiedo se non sarebbe possibile, al di là della costituzione formale del Consiglio dei ministri, costituire gruppi di lavoro che potrebbero utilizzare al meglio le capacità e gli interessi di alcuni paesi su dossier più vicini a loro.

Chiaramente, la Polonia ha interessi molto più forti alle relazioni con la Russia, che non l'Austria, anche se quest'ultima certamente non è indifferente. Oppure, l'Inghilterra e la Francia hanno più interesse ad intervenire per aiutare i paesi dell'Africa, in quanto ex colonie britanniche e francesi: ebbene, non si è riusciti a superare la frammentazione del pluralismo, da una parte, e la volontà di alcuni grandi paesi di conservare il loro dominio in alcune parti del mondo, dall'altra. Abbiamo assistito, di recente, ad un fatto drammatico e ad un altro più positivo. Certamente, la vicenda irachena è stata drammatica e bisogna dire che i torti sono da suddividere tra tutti quanti. Il modo, ad esempio, con cui Chirac ha affrontato la crisi è stato brutale. Devo aggiungere che, senza voler difendere il Presidente del mio paese, non si fa la politica estera dell'Unione europea o di un gruppo di paesi mandando una lettera al *Wall Street Journal*. Se ne parla, ci si deve confrontare, i Governi non sono intellettuali che scrivono ad un giornale per dare un'opinione o mandare una lettera aperta: il metodo, dunque, era completamente errato. L'elemento positivo è rappresentato, invece, dalla vicenda libanese, sebbene rischiosa, dove l'Italia ha giocato un ruolo molto importante e, soprattutto, un ruolo per europeizzare la faccenda - e non farne una questione italiana o strettamente ONU -, coinvolgendo al massimo i livelli europei: questo è un esempio che trovo molto positivo di un paese che cerca di non avere una relazione solo bilaterale con le Nazioni Unite o altre strutture nazionali.

Quinto e ultimo punto di questa lunga lista di critiche, l'elemento più invisibile e veramente drammatico, è dato da un problema non specifico della politica estera ma che, forse, nella politica estera è ancora più grave. Mi riferisco al fallimento dell'istituzione europea, in particolare della Commissione, sul fronte burocratico: credo che dobbiamo tutti - in particolare tutti coloro che credono nell'Europa - fare la guerra alla burocratizzazione delle istituzioni europee. La vita quotidiana di coloro che lavorano con l'Unione è diventata un inferno: il sistema è basato interamente sulla sfiducia, e oggi - faccio un esempio nel campo interno, ne farò un altro nel campo esterno - se un'istituzione di ricerca vince una competizione e ottiene risorse per fare un progetto di ricerca, posso dirvi ed affermare, senza tema di smentita, che i risultati di questo progetto di ricerca non interesseranno nessuno nella Commissione. Quel che interessa, semmai, è sapere, per esempio,

se - in occasione della cena conclusiva di un convegno - ci siano state le mogli di due partecipanti che hanno beneficiato del pranzo. Oggi, siamo in una situazione di gestione minuta di tutto, da parte degli uffici di Bruxelles. Quando ciò succede nelle amministrazioni all'interno dell'Europa, si tratta di una cosa assurda e criticabile, ma quando lo stesso accade con paesi terzi e con paesi che vogliamo aiutare, diventa una cosa drammatica. I soldi dell'Europa (che non sono tanti) non vengono spesi - non ricordo più esattamente a quanto ammontassero le risorse finanziarie dieci anni dopo l'avvio del processo di Barcellona ma era qualcosa di spaventoso, tra somme non utilizzate e somme impegnate e poi non spese - e questo crea una grande delusione.

Una studentessa egiziana ha svolto una ricerca, sull'assistenza degli Stati Uniti e delle Nazioni Unite, europea e di alcuni paesi nazionali alle politiche educative del suo paese: da questo studio, emerge che l'aiuto meno apprezzato, perché troppo burocratico e meno efficace, è proprio quello dell'Unione europea; dunque, dappertutto si ascolta la stessa lamentela.

La Commissione, purtroppo, è vittima del regolamento finanziario, imposto dopo il cosiddetto «scandalo» della Commissione Santer. Lo scandalo, forse, esisteva, ma i costi dei rimedi allo scandalo sono colossali in termini finanziari - non facciamoci illusioni, c'è sempre la possibilità di aggirare le regole - e soprattutto l'immagine dell'Europa ha patito in un modo che forse la Commissione non vede e non valuta. Ciò è molto preoccupante per la gestione pratica: non si tratta di *high politics*, bensì di *low politics*, ma la politica si fa anche con i soldi o, ad esempio, con i contratti.

Che fare? Verrò ora all'elenco delle soluzioni, presidente, dalla più facile alla più difficile. Prima di tutto, è urgente deburocratizzare le procedure dell'Unione: la Commissione non può pretendere di gestire un contratto di un milione di euro, nel dettaglio, da Bruxelles. Siamo in un sistema giacobino, peggiore del peggiore sistema giacobino francese: è veramente assurdo. Si tratta, dunque, di un'urgenza per la politica estera, ma anche per la politica interna.

Secondo punto: direi che vi è urgenza di creare uno o più centri di riflessione e di incontro informale, per creare il consenso. Non ho parlato neanche dell'*expertise* perché siamo molto poveri di esperti: quanti esperti del Medio Oriente abbiamo in Europa e in Italia? Quante persone hanno la capacità di leggere e capire l'arabo? Forse più in Vaticano che in Italia. A parte un centro a Berlino, uno a Parigi e uno o due in Inghilterra, siamo poverissimi in *expertise* ed è molto strano perché abbiamo molti immigrati di queste zone, che potremmo utilizzare molto meglio. Abbiamo una deficienza di *expertise* ma abbiamo pure una deficienza di *consensus building*, di possibilità di parlarci francamente, senza che il giorno dopo la stampa faccia grandi titoli su quanto si è detto. Terzo punto: bisogna riformare le delegazioni dell'Unione all'estero, in modo da farne non soltanto centri di amministrazione burocratica, ma unità in grado di svolgere un ruolo più importante in politica estera.

Quarto punto: se la Costituzione sarà adottata, un giorno si potrà organizzare la formazione e lo scambio di diplomatici a livello europeo: credo che questo sarà facilitato dalla ratifica del Trattato costituzionale, ma si potrebbe fare anche senza. Non abbiamo bisogno di una costituzione per organizzare una cooperazione più forte e più intensa fra i diplomatici. Quinta soluzione: creare gruppi di lavoro misti, sulla base degli interessi e del vantaggio comparato, per preparare le decisioni del Consiglio.

Sesto punto: presentare, ogni qualvolta sia possibile, posizioni comuni alle Nazioni Unite e provare a fare progressi nel coordinamento dei paesi che dispongono di un seggio nel Consiglio di sicurezza. Conosco le posizioni dell'Italia su questo argomento, ma, nell'attesa di una eventuale riforma delle Nazioni Unite, sarebbe utile raggiungere almeno un coordinamento migliore.

Settimo punto: organizzare una presidenza più lunga del Consiglio e, visto che il Trattato costituzionale non è stato ancora adottato, forse, si potrebbe pensare a formule pragmatiche. Invece di avere un Presidente di turno per sei mesi, che copre tutte le aree geografiche e tutti i problemi, si potrebbe, eventualmente, pensare, ad esempio, ad una presidenza per due anni, durante la quale quattro Presidenti potrebbero dividersi le competenze, per zone geografiche o per zone di intervento: non dico che sia una buona soluzione, ma sarebbe una soluzione migliore rispetto alla

frammentazione che ho citato.

Altra ipotesi - ma per il momento non esiste la volontà politica di attuarla - potrebbe essere quella di anticipare la Costituzione in modo pragmatico e affidare a Javier Solana la presidenza del Consiglio, nell'attesa che il Trattato venga adottato. Dopo tutto, se si volesse lo si potrebbe fare. Presidente, mi sono dilungato troppo e, inoltre, sono stato volontariamente critico. Tuttavia, credo che se siamo qui non è per raccogliere fiori, quanto piuttosto per confrontarci sui problemi della politica estera dell'Unione.

PRESIDENTE. La ringrazio molto professor Meny. Confermo che non ci sono fiori da raccogliere, in alcun caso. Del resto, malgrado lo spirito critico che ha animato le sue considerazioni, sappiamo bene che lei è mosso da un forte intento europeista: ciò è noto ai membri della Commissione. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

MARCO ZACCHERA. Professore, penso che avesse ragione, stamattina, il nostro quando diceva che questa era un'audizione importante e, soprattutto, interessante. Ci deve scusare, per l'assenza di molti colleghi dovuta ad un cambiamento - glielo avranno detto - nell'organizzazione dei lavori assembleari. Io stesso, se non fossi stato trattenuto da ulteriori impegni - lo ammetto -, sarei rientrato nel mio collegio, ma devo riconoscere che questa è stata un'occasione importante. Innanzitutto, desidero rivolgerle i miei complimenti per il suo italiano. Glielo devo dire con estrema franchezza: raramente, si ascolta, anche a livello europeo, un italiano così perfetto, anche negli accenti. Ha sbagliato solo la pronuncia della parola «Mediterraneo». ..

YVES MENY, *Presidente dell'Istituto universitario europeo*. È troppo gentile, la ringrazio.

MARCO ZACCHERA. È la verità, professor Meny.

Venendo al merito, ritengo che lei abbia dato una fotografia della situazione assolutamente condivisibile. Tuttavia, voglio aggiungere una notazione. Lei ha parlato in qualità di esperto europeo. Noi siamo deputati di un Parlamento nazionale: ritengo che le sue osservazioni sarebbero state opportune se fossero state rivolte a parlamentari europei che, in qualche maniera, avrebbero potuto, o potrebbero, intervenire nel concreto. La mia domanda, dunque, in termini assurdamente propositivi è la seguente: che consigli darebbe a noi, parlamentari nazionali, per poter in qualche modo incidere su quanto da lei esposto? Ha qualche suggerimento pratico da darci?

In proposito, credo sarebbe interessante se, in modo assolutamente informale - mi permetterei di dire quasi «a nostre spese», proprio per sottolineare che non ci deve essere alcuna formalità - ci si potesse incontrare a livello volontaristico, senza schematismi politici, fra membri delle Commissioni esteri di diversi Parlamenti, allo scopo di fare un giro d'orizzonte semestrale sulle questioni sul tappeto. Infatti, a mio avviso, se esistesse una maggiore interazione fra Parlamentari, forse, a nostra volta - maggioranza e opposizione - potremmo esercitare maggiore pressione.

Una cosa che invece si potrebbe fare subito, nella pratica, è relativa al tema delle ambasciate: molto spesso, sono stato in paesi piccoli dove esistono più ambasciate di paesi europei e, qualche volta, vi è anche l'ambasciata dell'Unione europea. Mi sono sempre chiesto perché, per esempio, in Burundi - porto l'esempio di un paese che conosco bene - non esistono che poche ambasciate (peraltro, facenti capo a quella belga, perché, per tradizione, i belgi si trovavano in quel paese). Sarebbe decisamente preferibile la presenza di un'ambasciata europea in tutti quei paesi dove non fosse possibile avere 25 presenze. Del resto, piuttosto che farsi rappresentare da un'altra nazione, sarebbe più opportuno farsi rappresentare dall'Unione europea: mi sembrerebbe molto più logico. Inoltre, in tale ambasciata, potrebbero trovarsi, a rotazione, funzionari o ambasciatori dell'uno o dell'altro paese rappresentato.

Nel ringraziarla, le rinnovo i miei complimenti sia per il suo italiano, sia per la sua esposizione.

SABINA SINISCALCHI. Ringrazio lei, presidente, e il professor Meny per il suo contributo.

Per quanto mi riguarda, sono rimasta appositamente alla Camera per ascoltare il suo intervento: sono alla mia prima esperienza come parlamentare, in Italia. Pertanto, ho bisogno di capire - ringrazio il presidente per questa indagine conoscitiva - cosa possiamo fare come parlamentari, per costruire quel ruolo dell'Unione europea che dovrebbe essere internazionale e che dovrebbe portare il mondo alla pace, alla stabilizzazione e alla pacifica convivenza. Quindi, mi associo alla domanda dell'onorevole Zacchera su che cosa potremmo fare noi, sollecitando un suo consiglio dall'alto della sua esperienza.

Mi interesserebbe molto, inoltre, conoscere la sua opinione su alcuni aspetti che mi colpiscono in modo particolare. La mia sensazione generale, confermata in qualche modo dalla sua critica severa e molto documentata, è che l'Unione europea sia oggi ancora più lontana dalla visione dei padri fondatori (Spinelli e Schumann), che abbia costruito una forte unione monetaria ed economica abbastanza forte, ma che si stia allontanando sempre di più dalla finalità politica. Questa mia sensazione è confermata - su ciò vorrei la sua opinione - dai rapporti tra l'Unione europea e i paesi del sud del mondo, in via di sviluppo. Mi sembra che la prima Convenzione di Yaoundé avesse una visione e un respiro molto più alto dell'attuale Accordo di Cotonou, che invece è di tipo molto più commerciale ed economico: sembra quasi che l'Europa si sottragga ad un ruolo importante, di guida e di accompagnamento dei paesi in via di sviluppo verso una partecipazione paritetica a livello mondiale.

In secondo luogo, lei ha citato il rapporto tra Unione europea e Nazioni Unite, sottolineando il contributo che questa Commissione sta dando ad una presenza più unitaria all'interno delle Nazioni Unite stesse. Non crede, allora, che una presenza siffatta dovrebbe prodursi anche nelle istituzioni finanziarie internazionali (Fondo monetario e Banca), proprio perché in quelle sedi si creano dei *consensus*? Lei ha detto che nell'Unione europea mancano luoghi di creazione del consenso, di una visione unitaria, mentre invece lì si riscontrano dei *consensus* che condizionano, in particolare, le scelte in campo economico e finanziario.

L'ultima domanda riguarda, invece, le istituzioni dell'Unione. Lei non ha citato il ruolo del Parlamento europeo, però, forse, la costruzione di un ruolo politico, di una politica estera unitaria e «alta» dell'Unione dovrebbe passare anche attraverso un rafforzamento delle funzioni del Parlamento rispetto alla Commissione: mi interesserebbe molto avere un suo parere su questo aspetto.

La ringrazio nuovamente perché la sua relazione è stata molto illuminante.

SERGIO D'ELIA. La ringrazio molto, professor Meny per la relazione che, nella parte analitica, condivido al cento per cento. Lei ha fatto davvero una radiografia, a mio avviso perfetta, dei problemi dell'Europa, o meglio dell'inesistenza dell'Europa, in termini di politica estera comune, ma anche come istituzione federale. Credo, infatti, che il *deficit* di questa Europa sia, innanzitutto, tale dal punto di vista federalista ed istituzionale. Ritengo, invece, che l'ultima parte della sua relazione, inclusi i punti da lei proposti per migliorare la situazione attuale, si collochi entro una riflessione più ampia e diretta - bene che vada - ad ottimizzare, per quanto possibile, l'esistente, rimanendo, però, nell'ambito di quel quadro da lei pesantemente criticato. Si parla di *deficit* democratico dell'Europa, ma io credo che, come ricordava la collega Siniscalchi, l'Europa si sia allontanata sempre di più dalla visione originaria dei suoi padri fondatori. Noi, oggi, possiamo dire che non esiste una visione strategica e politica del ruolo dell'Europa stessa.

Mi rendo conto di come esista anche un problema relativo all'approvazione e alla ratifica della Costituzione europea in vari paesi: quello è infatti il momento in cui si può pensare di fare delle riforme, e tuttavia il testo sottoposto alla valutazione dei cittadini dei singoli paesi che ancora devono ratificare ha già perso i contenuti e lo spirito originario. In quel testo non c'è, infatti, certamente l'elezione diretta del Presidente della Commissione, né c'è l'elezione diretta, da parte dei cittadini dell'Unione, del Presidente del Parlamento europeo: siamo, cioè ancora nella dimensione dell'Europa di De Gaulle, cioè nella dimensione dell'Europa delle patrie, non dell'Europa

federalista. Le chiedo, pertanto, se lei condivida questa analisi, anche rispetto all'ultima parte della sua relazione, in cui, invece, ci propone il male minore per governare la nostra Europa, sulla quale rimane, peraltro, una pesante ipoteca strutturale.

Un'altra questione riguarda, invece, i rapporti - lei ne ha parlato molto - fra nord e sud del Mediterraneo. Mi astengo dall'esprimere un giudizio sulla questione dell'ingresso della Turchia nell'Unione europea, ma sono interessato a conoscere il suo giudizio su questo argomento. Ritengo sia una politica miope non considerare urgente - si parla del 2014, nella migliore delle ipotesi - il processo di adesione della Turchia all'Unione europea; penso che questo processo debba essere accelerato. Sappiamo tutti quanti ostacoli l'Europa stia ponendo al negoziato con la Turchia: si tratta di una politica miope, perché non si considera il valore simbolico e politico - rispetto alle grandi emergenze esistenti nel nostro mondo (e in quell'area soprattutto) e rispetto allo scontro fra civiltà (così viene definito) - che avrebbe l'entrata in Europa di un paese a maggioranza musulmana. Esso potrebbe disinnescare molte mine presenti in quell'area, e soprattutto evitare che un paese membro della NATO sia abbandonato a se stesso, cioè alle esistenti spinte nazionalistiche o, peggio ancora, fondamentaliste.

L'altra questione nell'ambito dei rapporti tra il nord e il sud, come lei ha accennato, riguarda il processo di Barcellona che non va avanti, non avvicina - come era nel suo progetto - il nord e il sud del Mediterraneo. Lei ha riferito di ciò che avviene relativamente allo sviluppo agricolo del sud di quest'area: noi abbiamo la politica agricola comune, fatta apposta per penalizzare i paesi produttori del sud del Mediterraneo, dell'Africa, del sud del mondo, a vantaggio invece della concorrenza dei prodotti agricoli europei. Spesso, ci riempiamo la bocca parlando di aiuto allo sviluppo, salvo porre un sistema di sgravi o di incentivi alle produzioni agricole dei 25, a scapito, invece, della possibilità di paesi nel sud del mondo di esportare i loro prodotti agricoli.

Vorrei anche conoscere il suo giudizio sulla politica della PAC, che mi pare lei sottintendesse nel suo intervento.

PIETRO MARCENARO. Mi scuso per essermi dovuto allontanare per dieci minuti nel corso del suo intervento, e di aver perso parte della sua relazione: mi sembra, tuttavia, di averne capito il senso complessivo.

Sono tornato, ieri, da una riunione, in Azerbaigian, con molti paesi dell'Asia centrale. Un punto cruciale è certamente la questione del confronto con il mondo islamico e dell'evoluzione di una situazione come quella che viviamo: i soggetti politici presenti in quella sede sono gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e la Turchia. L'Europa è completamente assente, non costituisce, in alcun modo, un punto di riferimento o un interlocutore che venga in qualche modo considerato. Inoltre, un'istituzione con un peso ormai molto relativo, come il Consiglio d'Europa, che però manteneva un suo certo prestigio, almeno sul campo dei diritti umani, dopo i processi che si sono verificati alla fine del mondo sovietico e dopo l'ingresso di molti altri paesi, sta perdendo anche questa autorevolezza. Sta cioè diventando una sede dove ormai sono presenti, senza che questo costituisca più di tanto un problema, dittature impresentabili: anche questo fa parte del completamento del quadro.

Concludo così il mio intervento, per non rubare ulteriore tempo. Naturalmente, conosciamo i limiti della diplomazia parlamentare - anche perché, quando criticiamo gli altri, siamo capaci di vedere criticamente noi stessi -, le difficoltà attuali dei Parlamenti e delle istituzioni rappresentative. Una qualche sede - tenendo conto soprattutto del suo richiamo all'informalità e al bisogno di comunicazione - di confronto e (uso una parola tradizionale) di «elaborazione» comune, potrebbe essere utile per dare un piccolo contributo.

PRESIDENTE. Sono convinto, professor Yves Meny, che la via di uscita dalle difficoltà che lei ha descritto, almeno per una certa misura, sia la ripresa del processo di costituzionalizzazione. Questa mi pare la strada obbligata, nel senso che, nel Trattato costituzionale, vi erano alcune risposte importanti ai problemi che lei ha descritto, ed anche al rischio che l'Unione sia minata da un

processo di burocratizzazione eccessiva. In fondo, tutto l'indirizzo fondato sulla sussidiarietà, che ispirava in misura significativa il Trattato, avrebbe consentito di affrontare quel problema. Per quanto riguarda la politica estera, dobbiamo avere consapevolezza che, all'origine delle difficoltà e della debolezza, c'è anche il prevalere di orientamenti politici contrastanti tra gli Stati fondamentali dell'Unione. Le scelte della Francia - lei ha ricordato la vicenda dell'Iraq -, ma anche le scelte della Gran Bretagna, spesso congiurano ad indebolire la capacità di iniziativa sul terreno della politica estera dell'Unione in quanto tale. Ci sono poi gli aspetti istituzionali, non risolti, che in parte concorrono ad un indebolimento della politica estera.

Sottolineo molto l'esigenza della ripresa del processo di costituzionalizzazione, per tentare di venire fuori delle difficoltà: questa mi pare la via maestra e non vedo altra strada, allo stato delle cose. Si tratta di un punto delicato, e so bene quanto sia difficile affrontarlo. Se entro due anni non si riuscirà a riprendere il filo del processo di costituzionalizzazione, non si riuscirà a raggiungere risultati concreti su questo terreno, allora i rischi saranno seri per l'Unione europea.

Non essendovi altri interventi, do la parola al presidente dell'Istituto universitario europeo per la replica.

YVES MENY, *Presidente dell'Istituto universitario europeo*. Siamo veramente in una situazione di contraddizioni enormi, il solo paese che abbia avuto una politica sistematicamente logica e continua, in Europa, è stata l'Inghilterra; l'Inghilterra è stato infatti l'unico paese ad aver sempre sostanzialmente considerato l'Europa come un grande mercato e poco più. Vi ricordate del motto di vent'anni fa: «Più grande è meglio»? L'allargamento non è stato concepito, dall'Inghilterra, come una specie di opportunità storica per l'unificazione dell'Europa, questo non era importante. Ciò che era fondamentale è che, con l'allargamento, si sarebbe «annacquato» il progetto europeo. Dunque, da questo punto di vista, l'Inghilterra ha seguito, qualunque fosse il suo Governo, una politica logica. Non parlo della politica francese che ritengo incomprensibile per chiunque in quanto essa oscilla fra movimenti di europeismo sfrenato e di altrettanto sfrenato nazionalismo: la politica francese, dunque, verso l'Europa è illeggibile, nel medio-lungo termine. La politica italiana non è esente da contraddizioni. Scusate se faccio un po' di critica: io trovo che, spesso, la politica italiana verso l'Europa è stata una politica «dei buoni sentimenti»; non c'è dubbio, infatti, che l'Italia sia un paese europeista, spesso, però, non calcola l'impatto e le conseguenze delle sue scelte. A questo punto, vorrei fare alcune considerazioni sui Balcani e la Turchia: capisco che per l'Italia, avendo come vicini questi paesi, l'adesione possa rappresentare un'opportunità e una scelta importante sul piano economico, militare e forse anche culturale. Questa politica di allargamento, tuttavia, comporterebbe, per esempio, che i soli Balcani rappresenterebbero più membri di quanti ne avevano inizialmente i paesi fondatori del mercato comune. Questo allargamento un poco sfrenato, senza limiti, e soprattutto l'ingresso di un paese che avrà, fra poco, 100 milioni di abitanti, cambierebbero completamente la natura del progetto europeo. La mia analisi sulla Turchia non attiene al fatto che è o meno musulmana: faccio la stessa analisi per l'Ucraina, e credo francamente - è un giudizio personale, vale quello che vale - che l'Europa non sia in grado di assorbire e gestire questi «mastodonti», che hanno un livello economico così inferiore al nostro e una diversità culturale così importante. Mi sembra che in Europa sussista una grande illusione e cioè che l'internalizzazione dei problemi contribuirà a risolverli. Mi dispiace dirlo, ma l'Europa è stata totalmente incapace di risolvere il problema irlandese, che è stato risolto dagli americani; è stata completamente assente rispetto al problema basco. Domani, chi gestirà il problema delle minoranze ungheresi fuori dall'Ungheria? Bruxelles? Ho molti dubbi su questo.

Facciamo un po' di proiezioni future. Gli americani lasceranno l'Iraq fra uno, due, tre anni; il problema non è «se», bensì come e quando l'Iraq sarà lasciato a se stesso. Io spero che gli americani non chiederanno agli europei di andare a pulire la casa dopo il disastro, ma, in ogni modo, il paese sarà abbandonato.

C'è adesso il grande rischio che questo Stato «scoppi» in tre pezzi: la parte sunnita, la parte sciita e la parte curda. Se questo accadrà, sarà un disastro, giacché si determinerà un «buco nero» in Medio

Oriente ed i curdi saranno tentati sia di controllare campi petroliferi che non controllano ancora, sia di chiedere l'indipendenza. La Turchia non può accettare questo e, sebbene i curdi turchi abbiano accettato di non utilizzare più le armi per le loro rivendicazioni, lì si delinea una possibilità di conflitto enorme con questi ultimi. Ma, nella stessa Turchia si delinea una ulteriore contraddizione: la parte più favorevole all'Europa, o meglio quella più favorevole alla laicità e ad un'occidentalizzazione, è rappresentata dalle Forze armate, che sono la garanzia di Atatürk di uno Stato laico. Sappiamo, però, che esiste una contraddizione, in quanto le Forze armate vogliono intervenire nel Kurdistan, andranno in guerra nel caso scoppi questo problema; inoltre, sono piuttosto anti-democratiche e contrarie all'evoluzione attuale. Dunque, esistono molte contraddizioni.

Personalmente, mi dispiace che in Europa non siamo stati in grado di offrire ai Balcani e alla Turchia alternative credibili e forti alla scelta numero uno che è l'adesione all'Unione. Credo, purtroppo, che il giorno in cui i Balcani e la Turchia o l'Ucraina saranno nell'Unione, sarà il giorno in cui l'Unione non potrà più funzionare. Già oggi funziona male. Dà l'illusione di funzionare, ma i progetti attualmente discussi in Parlamento sono le rimanenze della Commissione Prodi. La Commissione Barroso, oggi, produce libri bianchi, libri verdi, comunicazioni: è questa la situazione dell'Europa. Nuovamente, per me non è un problema di musulmani o di Turchia: come direttore dell'Istituto universitario europeo sono molto favorevole ad accogliere tutti gli studenti di questi paesi. Quest'anno abbiamo accolto il primo studente dell'Azerbaijan, grazie ad una borsa di studio della Farnesina. Ma una cosa è avere una università aperta a studenti di tutto il mondo intorno a noi, un'altra cosa è fare un progetto politico. Credo, perciò, che l'ingresso della Turchia o dei Balcani può rendere fattibile un mercato: uno stato federale, o quasi federale, o pressoché federale, no. Dobbiamo, dunque, essere chiari sul fatto che esistono scelte che impediscono altre scelte e, da questo punto di vista, sono gli inglesi che hanno avuto la visione più chiara e più coerente, perché hanno sempre proseguito sulla loro strada. E direi che, qualche volta, in Italia avete voluto «la botte piena e la moglie ubriaca», mentre non si possono avere tutte e due le cose: le sfide sono dunque davvero enormi. Un'altra parola sulla Turchia: credo che un'illusione credere che la Turchia ci aiuterà ad essere visti meglio dal mondo musulmano. La Turchia è l'erede dell'impero ottomano e i turchi non sono arabi. Dunque, forse ad aiutarci di più con il mondo musulmano saranno proprio i musulmani di casa nostra, se riusciranno conservare la loro identità: un'identità doppia, quella stessa identità che permette, per esempio, a Zinedine Zidane di essere cittadino francese e, al tempo stesso, un eroe nazionale quando va in Algeria.

Se riusciamo in questo, se riusciamo a portare gli immigrati magrebini e musulmani fino ad occupare posti di responsabilità, ciò sarà di grande aiuto.

Devo sottolineare la mia perplessità sulla Turchia con un altro elemento di riflessione: la modernizzazione della Turchia è cominciata nel 1920, 86 anni fa. La società turca è una società dualistica: ci sono le elite intellettuali e borghesi, che sono europeizzate, tanto che non si vede più la differenza fra un turco e un qualunque europeo, ma ci sono anche milioni di abitanti che si trovano ancora in una situazione per nulla cambiata rispetto ad 86 anni fa. È quella che chiamo «l'illusione» dell'Europa: noi pretendiamo che la Turchia sia pronta fra dieci anni, quando Atatürk non ci è riuscito in quasi un secolo.

Dobbiamo essere coscienti di questo: se ci apriamo alla Turchia dobbiamo essere coscienti di tutte le implicazioni successive. Non dobbiamo dimenticare che la promessa fatta a questo paese di diventare membro dell'Unione europea è il risultato di una scelta diplomatica importante, quella americana di integrare la Turchia nella NATO, e forse di un piccolo incidente storico: il primo accordo del 1962 con la Turchia fu preparato e firmato da Emile Noël, francese, segretario generale della Commissione europea, nato a Istanbul, che ha sempre perseguito la politica di integrare la Turchia con l'Europa. Dunque, dal 1962 siamo legati all'indicazione che la Turchia potrebbe diventare membro dell'Unione.

Il discorso che faccio per la Turchia lo farei nello stesso modo per la cristiana Ucraina. Riguardo alla capacità di associazione, allo stato attuale, l'Europa non funziona più: fornisce l'illusione della

nave che avanza perché procede per inerzia. Abbiamo bisogno, dunque, di una spinta veramente forte, in modo da non annegare nella mediocrità burocratica e nell'incapacità di decidere che stiamo vedendo oggi.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il professor Mény per le sue considerazioni attente, che si sono soffermate su aspetti problematici della Costituzione europea e che ci aiuteranno a proseguire nella nostra indagine con spirito critico, indispensabile per portare avanti una seria indagine conoscitiva su una questione così complessa come quella relativa alla politica estera dell'Unione e alla sua costruzione.

Volevo solo dirle che, personalmente, sono contrario alla retorica che spesso ha segnato le classi dirigenti italiane con un europeismo proclamato. Si tratta di una retorica fastidiosa, che certamente non aiuta ad assolvere fino in fondo e bene al compito di Stato responsabile, né aiuta a partecipare alla costruzione e alla realizzazione di un progetto impegnativo come quello europeo. Sono anche contrario a quell'altra sorta di retorica, secondo la quale non funziona nulla, l'Unione è sempre in ritardo e incapace di produrre qualunque iniziativa, su tutti i fronti: vedo anche questa come un altro aspetto della retorica che si può manifestare riflettendo sull'Unione europea.

Ritengo che le sue considerazioni sull'allargamento siano da valutare: del resto, sono oggetto delle preoccupazioni di tutti quelli che hanno a cuore lo sviluppo del processo di integrazione. Continuo a pensare, tuttavia - è da approfondire la materia, me ne rendo conto -, che, per quanto riguarda i Balcani, un indebolimento della prospettiva dell'integrazione produrrebbe conseguenze rischiose non solo per l'Italia, che è più direttamente interessata alla questione, ma per l'Unione nel suo complesso com'è stato negli anni della drammatica crisi che ha sconvolto quell'area.

YVES MENY, *Presidente della Istituto universitario europeo*. Che ne penserebbe di avere non una grande organizzazione regionale che assorbe tutto, un pigliatutto come l'Europa di oggi, ma piuttosto più organizzazioni regionali, in cui alcuni membri fossero caratterizzati da una doppia appartenenza? Per esempio, che ne direbbe di un'organizzazione regionale dei Balcani, cui fossero associate l'Italia, l'Austria e la Germania, al fine di non lasciare i Balcani da soli (caso in cui sappiamo che cosa succederebbe)?

PRESIDENTE. Capisco la sua osservazione, tuttavia, la storia non si svolge «a comando», nel senso che non sempre si può decidere tutto. Noi abbiamo avviato con i Balcani, o meglio l'Unione ha avviato con i Balcani una certa politica, così come è accaduto anche con la Turchia. Noi abbiamo deciso ad Helsinki di considerare di riconoscere alla Turchia lo *status* di paese candidato, abbiamo discusso dell'avvio di un negoziato difficile per il suo ingresso nell'Unione. Comprendo benissimo la complessità e le conseguenze di una scelta di questo tipo, ma non posso non tenere conto anche delle conseguenze di un eventuale mutamento di rotta da parte dell'Unione riguardo alla Turchia, così come sui Balcani stessi. Penso, semmai, che la chiave di volta, per affrontare problemi di questo tipo, sia l'irrobustimento del profilo politico istituzionale dell'Unione. Poi, dovremmo anche ricorrere allo strumento delle cooperazioni rafforzate che possono aiutare a funzionare un'Unione a 25, a 27 o a 28.

Il problema è che si è determinato uno scarto drammatico - e questo è avvenuto in queste dimensioni per la prima volta nella vicenda europea - fra l'allargamento e l'approfondimento. Mentre in passato un equilibrio era stato mantenuto, nel 2004 siamo giunti all'allargamento in assenza di risultati significativi dal punto di vista dell'approfondimento e con una crisi del processo di costituzionalizzazione, il quale avrebbe, invece, consentito di rendere meno drammatico questo *gap* tra allargamento e approfondimento. Tuttavia, questo è un tema su cui proveremo a discutere proseguendo nella nostra indagine conoscitiva.

Le siamo comunque molto grati per l'introduzione, per la replica e per il contributo che ha fornito alla nostra discussione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11,10.