

LEGISLATURA XV - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE III
AFFARI ESTERI E COMUNITARI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di mercoledì 6 dicembre 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE UMBERTO RANIERI

La seduta comincia alle 14,35.

(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 del direttore generale per l'integrazione europea del Ministero degli affari esteri,
ministro plenipotenziario Carlo Maria Oliva.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione Europea, l'audizione del direttore generale per l'integrazione europea del Ministero degli affari esteri, ministro plenipotenziario Carlo Maria Oliva.

CARLO MARIA OLIVA, *Direttore generale per l'integrazione europea del Ministero degli affari esteri*. Innanzitutto vorrei ringraziare lei, presidente, e la Commissione esteri per l'invito ad intervenire in questa indagine conoscitiva.

Avevo preparato un intervento forse eccessivamente lungo e, d'intesa con il segretariato, cercherò di sintetizzarlo, per poi fornire il testo *in extenso*. Vorrei partire constatando come il processo di integrazione europea sia stato essenzialmente ispirato da forti motivazioni di ordine interno, quali pace, democrazia, prosperità, solidarietà, coesione, creazione di un mercato unificato, unione monetaria.

Nei primi cinquant'anni di vita, parallelamente al progredire del processo di integrazione, sono anche cresciute in modo sempre più rapido ed esteso le responsabilità esterne dell'Unione. Come ha ricordato recentemente il presidente D'Alema, in un suo discorso all'Istituto universitario di Firenze, le sfide, le pressioni ma anche le opportunità per l'Europa derivano ormai dal contesto internazionale. La globalizzazione non è un fenomeno puramente economico, ma un'autentica rivoluzione degli assetti esistenti.

Quindi, nonostante le critiche e gli scetticismi, cresce la domanda di un'Europa più attiva e presente sullo scenario internazionale. Le rilevazioni dell'Eurobarometro sono univoche: in tutti i paesi membri la maggioranza dei cittadini ritiene l'Europa più adatta degli Stati nazionali a rispondere

alle sfide del XXI secolo. La consapevolezza dei cittadini europei corrisponde però ad una domanda di Europa che proviene dall'esterno, e del resto l'Europa ha una lunga esperienza in settori-chiave delle relazioni internazionali, dalla politica commerciale a quella di aiuto allo sviluppo. Nella sfera delle relazioni esterne appaiono cruciali tre aree, sulle quali vorrei soffermare la mia analisi: la strategia di ampliamento - nel cui ambito vorrei trattare anche delle relazioni con la Turchia e con i paesi dei Balcani occidentali -, la politica di vicinato, il rafforzamento della PESC e della PESD.

Per quanto riguarda il processo di allargamento, l'ultimo ampliamento con l'adesione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, nonché di Malta e di Cipro - cui si aggiungeranno quelle di Bulgaria e Romania dal 1° gennaio prossimo -, ha segnato una tappa fondamentale nella costruzione europea. L'Unione a 27 rappresenta un attore di dimensioni considerevoli, atto a promuovere in modo adeguato interessi e valori sulla scena internazionale.

Tuttavia, sarebbe un grave errore considerare chiuso il capitolo dell'ampliamento, perché l'Unione ha già assunto impegni precisi, ha avviato i negoziati con la Croazia e con la Turchia e ha affermato in modo netto la prospettiva europea degli Stati balcanici. Certo, non vanno sottovalutati i profili problematici che tali candidature presentano rispetto al sistema di valori e ai meccanismi di funzionamento dell'Unione. Non sarebbe, però, corretto né proficuo introdurre l'ambigua nozione di capacità di assorbimento - o di integrazione, come l'ha correttamente definita la Commissione in un recente rapporto - per escludere a priori la possibilità di nuove adesioni. Queste ultime andranno invece ancorate al solito terreno dei valori, dei diritti e dell'*acquis* comunitario. In altri termini, i misuratori della capacità di aderire sono i criteri di Copenhagen e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che definiscono i confini valoriali e giuridici dell'Unione, assai più determinanti di quelli geografici.

I negoziati di adesione - sia quelli in corso con la Croazia e con la Turchia, che quelli che saranno avviati, quando le condizioni lo permetteranno, con i paesi dei Balcani - saranno complessi e rigorosi, ma l'Unione europea deve tener fede agli impegni assunti.

Per quanto concerne i Balcani, la strada è sicuramente ancora lunga e le incognite non mancano, ma gli accordi di stabilizzazione e di associazione (i cosiddetti ASA) e gli strumenti di preadesione (IPA) accompagneranno la marcia di quei paesi verso l'Unione.

Da parte italiana, riteniamo che la prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali (solennemente confermata nel Vertice di Salonicco del 2003) rappresenti l'indispensabile garanzia per la stabilità della regione e la molla per il proseguimento dei negoziati e di riforme interne che quei paesi stanno portando avanti.

Oltre all'ASA con la Croazia, è in vigore quello con l'ex repubblica di Macedonia, cui il Consiglio europeo ha riconosciuto nel dicembre 2005 lo *status* di paese candidato. È stato inoltre firmato l'ASA con l'Albania, è in fase avanzata il negoziato con la Bosnia ed è iniziato quello con il Montenegro.

Per quanto concerne la Serbia, invece, i negoziati sono stati interrotti a causa dell'insufficiente cooperazione con il Tribunale penale internazionale dell'Aja. Da parte italiana riteniamo, tenuto conto della situazione complessiva, che i negoziati potrebbero essere ripresi, pur se la loro conclusione dovrebbe essere invece condizionata all'avvenuto riconoscimento della piena cooperazione con il Tribunale. La questione è tuttavia oggetto di esame da parte del CAGRE.

Occorre mantenere, quindi, concretamente «ingaggiati» - consentitemi il termine - i paesi balcanici rispetto all'Europa, laddove, alla vigilia di importanti e delicati appuntamenti, lanciare un messaggio di affievolimento della loro prospettiva europea rappresenterebbe un grave e pericoloso segnale. Per quanto concerne la Turchia, invece, la situazione è molto delicata. Non ha avuto successo l'intensa azione diplomatica condotta dalla presidenza finlandese, con il convinto sostegno dell'Italia e di altri *partner*, volta a concordare una soluzione di compromesso basata su concessioni reciproche in grado di consentire, da una parte, l'attuazione del Protocollo di Ankara - riguardante l'estensione dell'unione doganale tra l'Unione europea e la Turchia ai nuovi Stati membri -, e dall'altra il venir meno dell'isolamento della parte nord di Cipro, secondo gli impegni assunti nel

2004 dall'Unione europea.

In tali circostanze, quindi, il 29 novembre scorso la Commissione ha formulato le previste raccomandazioni circa il rispetto da parte di Ankara degli impegni assunti con l'apertura del negoziato di adesione.

In sintesi, la Commissione ha raccomandato la sospensione del negoziato su otto capitoli (su un totale di 35, di cui uno, relativo a «cultura ed istruzione», già chiuso in via provvisoria). Oltre ai tre capitoli direttamente collegati all'unione doganale - unione doganale, libera circolazione delle merci, trasporti - l'esecutivo comunitario ha fatto riferimento anche ai capitoli concernenti la libera circolazione dei capitali e dei servizi, quali i servizi finanziari, le relazioni esterne, la pesca e l'agricoltura. Circa i restanti capitoli, il processo di *screening* potrà proseguire ed i negoziati essere avviati, ma nessun capitolo potrà essere chiuso finché la Turchia non avrà pienamente adempiuto al Protocollo di Ankara. Infine, la Commissione non raccomanda alcuna scadenza per gli adempimenti turchi, né include alcun riferimento alla questione della normalizzazione dei rapporti della Turchia con la Repubblica di Cipro, sottolineando peraltro l'auspicio che possa essere rapidamente trovata nel quadro delle Nazioni Unite una soluzione globale.

La raccomandazione appare, quindi, un tentativo di bilanciamento delle diverse posizioni, sia all'interno del collegio dei commissari che tra gli Stati membri. La questione è ora di pertinenza del Consiglio. Il CAGRE dell'11 dicembre e il Consiglio europeo del 14-15 dicembre dovranno cercare di concordare una posizione che raccolga il consenso di 25 Stati membri. Non si tratta di un obiettivo di facile realizzazione, pur se si riconosce unanimemente la necessità di evitare una crisi nelle relazioni tra Turchia e Unione europea, che risulterebbe ancora più grave nel delicato contesto geopolitico attuale. Occorrerà operare al fine di evitare il rischio di una possibile deriva dal rallentamento del negoziato o una sua paralisi di fatto.

In quest'ottica, si potrebbe cercare di ridurre il numero dei capitoli negoziali da congelare, di evitare una clausola di *rendez vous*, consentendo cioè al negoziato di riprendere nella sua interezza, non appena le condizioni lo dovessero consentire, senza la necessità di una decisione formale del Consiglio.

Infine, per completare il quadro, la decisione del Consiglio potrebbe fare riferimento anche all'impegno politico assunto nel 2004 dall'Unione europea in seguito al *referendum* sul Piano Annan, di porre fine all'isolamento della parte settentrionale di Cipro.

Presidente, l'allargamento non esaurisce - soprattutto nel breve e nel medio periodo - la responsabilità dell'Unione europea per la stabilizzazione delle aree che le sono prossime. La politica europea di vicinato (la PEV) rappresenta lo strumento attraverso il quale approfondire e rafforzare le relazioni con l'area mediterranea e con i paesi dell'Europa orientale, interessando paesi per i quali non si pone attualmente l'ipotesi di un'adesione all'Unione europea.

La politica europea di vicinato mira a rendere compartecipi dei benefici dell'allargamento tutti i paesi situati ai confini esterni dell'UE, dalle Repubbliche ex sovietiche - comprese quelle del Caucaso meridionale - ai paesi mediterranei. Secondo i testi adottati dal Consiglio europeo, la PEV si propone di «dare ulteriore impulso alle relazioni con i vicini, sulla base di valori politici ed economici condivisi, evitando il sorgere di nuove linee di demarcazione in Europa».

Il noto *slogan* «tutto fuorché le istituzioni» sintetizza in modo brillante le ambiziose finalità dell'iniziativa. A partire dal 2007, la PEV sarà interamente finanziata attraverso un unico strumento, denominato Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), rivolto ai macro-obiettivi della PEV. Una componente specifica sarà costituita dalla cooperazione regionale e da quella transfrontaliera, nel cui ambito verranno finanziati dei «programmi congiunti» tra i territori degli Stati membri e dei paesi vicini che condividono una frontiera terrestre o marittima.

Diventa importante rilevare, però, che la PEV nel disegno iniziale era orientata solo verso i confini orientali dell'Unione europea allargata e che l'Italia è stato uno dei principali paesi promotori della sua estensione anche a sud, sostenendo sia ragioni di principio - ovvero l'esigenza di evitare una suddivisione tra paesi confinanti di prima o di seconda categoria - sia ragioni di complementarità strategica con il quadro regionale Euromed.

È anche tenendo presente tali obiettivi che, nel negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-2013 dell'Unione europea, il nostro paese si è battuto perché venisse attribuita una sufficiente allocazione di risorse alla rubrica di bilancio destinata alla proiezione esterna dell'Unione. In tale contesto, siamo riusciti ad assicurare un'equilibrata ripartizione tra i programmi destinati ai paesi dell'Europa orientale e quelli per i vicini della sponda meridionale del Mediterraneo. È anche motivo di particolare soddisfazione essere riusciti ad ottenere che la regione Sardegna venisse prescelta quale autorità di gestione del programma di cooperazione transfrontaliera del bacino del Mediterraneo. Nel contesto del nostro impegno mediterraneo, dobbiamo tenere conto degli strumenti esistenti e delle cornici entro cui la politica estera europea verso la regione possa istituzionalmente svilupparsi. Il partenariato Euromed è un sistema regionale e, in quanto tale, lo strumento più strutturato e più avanzato nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione europea. Siamo ancora lontani dalla sua piena realizzazione. L'esercizio è rimasto segnato dal grande nodo politico alla sua radice, la contrapposizione fra Israele e i vicini arabi. Però, pur nei suoi limiti, la struttura funziona - il recente vertice di Tampere lo ha concretamente testimoniato - ed ha una notevole vitalità, restando l'unico foro al quale partecipano insieme arabi ed israeliani. Le risorse investite - circa 8 miliardi di euro nell'arco di 12 anni - hanno generato notevoli reti di comunicazione e di scambio, che investono ormai quasi tutti i settori delle attività produttive, dalla ricerca all'industria, dall'energia alle telecomunicazioni.

La dimensione orientale della politica di vicinato comprende l'Ucraina, la Moldavia, la Bielorussia e le tre Repubbliche del Caucaso (Armenia, Georgia, Azerbaijan). Il filo conduttore della politica europea tende a ricalcare l'approccio consolidato con gli altri vicini dell'Est, ovvero il raggiungimento di un più elevato sviluppo economico tramite mirati programmi di riforme e di risanamento.

Con l'Ucraina è in discussione nei competenti gruppi di lavoro comunitari il progetto di mandato negoziale per un nuovo accordo di partenariato, al cui riguardo esistono all'interno dell'Unione diverse sensibilità. Se vi è convergenza sull'opportunità di rafforzare i legami oggi esistenti, infatti, si rileva però una differenziazione sugli obiettivi di lungo periodo. Secondo alcuni *partner* - soprattutto quelli di nuova adesione -, pur se l'accordo che sarà negoziato non offrirà a Kiev un'immediata prospettiva di adesione, tuttavia dovrebbe rappresentare una sorta di punto di partenza per traguardi ancora più ambiziosi. Comunque, la finalità del nuovo accordo sarà quella di giungere a costituire una zona di libero scambio approfondita fra Unione europea e Ucraina.

Mi sembra utile rilevare come anche da parte del Governo della Moldova si continuino a ribadire le aspirazioni europee del paese.

Con i tre paesi caucasici sono in vigore accordi di partenariato e sono stati recentemente firmati i tre piani d'azione, che attestano l'interesse e la disponibilità dell'Europa nei loro riguardi.

Con la Bielorussia la situazione resta invece bloccata. Nel 1997, a seguito della politica del regime di Lukashenko, fu infatti deciso di sospendere la ratifica degli accordi di partenariato e di commercio.

Per la Russia la situazione è ovviamente diversa e infatti la sua stessa inclusione nel novero dei nostri «vicini orientali» non è accettata da Mosca. È comunque un dato di fatto che la Federazione russa rappresenti per l'Europa un *partner* strategico. Il vantaggio è reciproco, sia per quanto concerne le tematiche politiche sia con riferimento agli aspetti economici, finanziari e commerciali. È proprio la comune consapevolezza dell'importanza del rapporto che ha consentito, dopo un complesso negoziato, di concordare nel maggio 2005 i quattro spazi di cooperazione in corrispondenti settori di attività strategici: economico; giustizia, sicurezza e libertà; sicurezza esterna; ricerca, cultura ed istruzione.

La Russia non è un candidato all'adesione, e quindi non esistono leve o condizionalità per favorire un grande processo di riforma finalizzato al generale allineamento dei dettami normativi a parametri dell'Unione. Si tratta perciò di un dialogo molto complesso, nel quale l'Unione deve restare consapevole dei suoi interessi e valori, senza rinunciare a rilievi anche critici nei settori in cui il processo di trasformazione in corso in Russia rischi di assumere caratteri preoccupanti.

La rilevanza delle relazioni tra l'Unione europea e la Russia è alla base della volontà di compiere un salto di qualità nei rapporti reciproci. È stato quindi praticamente definito - nonostante una riserva polacca - il mandato in base al quale verrà negoziato con Mosca anche un nuovo accordo di partenariato, in sostituzione di quello del 1997.

Onorevoli deputati, ho finora parlato della politica estera dell'Unione europea in termini geografici e vorrei succintamente accennare ad essa in termini di contenuti, limitandomi a trattare i temi di grande attualità dell'immigrazione e dell'energia.

L'immigrazione clandestina - con la conseguente necessità di individuare adeguate misure per fare fronte ai massicci afflussi di immigrati illegali - è stata a lungo considerata problematica di esclusiva pertinenza dei paesi di frontiera, soprattutto di quella marittima meridionale. Grazie all'azione dell'Italia e della Spagna, tutti i paesi dell'Unione hanno infine compreso che si tratta di un problema collettivo e che solo l'Europa nel suo insieme può sperare di riuscire a contrastare il fenomeno. Però - ed anche questo può essere iscritto a nostro merito - non si deve intervenire solo con misure repressive, seppur necessarie, ma è necessaria un'azione di cooperazione e di assistenza con i paesi di transito e di origine dei flussi. Il recente vertice UE-Africa di Tripoli si colloca in questo contesto. Occorrono inoltre forme adeguate di collegamento tra l'immigrazione clandestina e l'immigrazione legale.

Su tali basi e contenuti, il Consiglio europeo nel dicembre 2005 ha approvato il cosiddetto «approccio globale», che identifica le priorità, gli obiettivi, le misure cui l'azione dell'Unione europea dovrà ispirarsi. I capi di Stato e di Governo dei 25 ne hanno discusso lo scorso ottobre nel vertice informale di Lahti, in Finlandia. L'immigrazione clandestina costituirà anche uno dei temi principali del prossimo Consiglio europeo, nel quale si farà il punto della situazione ad un anno dall'adozione dell'«approccio globale», e in cui la Commissione dovrebbe presentare un *set* di proposte operative. Si tratta quindi di un *work in progress* lungi dall'essere compiuto, che condizionerà la politica estera dell'Unione nei suoi rapporti con i paesi terzi, sia pure con diversi livelli di intensità.

Il secondo tema citato è l'energia. Anche in questo caso non si tratta di un tema nuovo, perché la costruzione europea è nata proprio con l'energia, basti pensare ai trattati CECA del 1952 e EURATOM nel 1957. Però, nonostante le ricorrenti crisi derivanti dalla vertiginosa ascesa del prezzo del petrolio, la coscienza dell'importanza dell'energia nella politica estera dell'Unione europea ha tardato ad imporsi: troppo forti erano e sono ancora le sensibilità degli Stati membri per un settore considerato di priorità - e per alcuni esclusiva - responsabilità nazionale. Il *turning point* è stato costituito dalla crisi nei rapporti tra Federazione russa e Ucraina nello scorso gennaio. L'Europa ha improvvisamente considerato a rischio i suoi indispensabili approvvigionamenti e si è resa conto della sua vulnerabilità. Ne è conseguita una volontà di azione, forse anche non perfettamente coordinata.

Nella scorsa primavera, l'Alto rappresentante Solana e il Presidente della Commissione Barroso hanno infine elaborato un documento congiunto, che sottolinea la dimensione crescente che il *volet* dell'energia deve rivestire nelle relazioni esterne dell'Unione europea. Sicurezza degli approvvigionamenti e diversificazione delle fonti sono tra i principi sui quali si dovrà basare l'istituenda politica energetica europea.

Siamo ancora agli inizi e le posizioni nazionali sono ancora diversificate, ma la strada è ormai segnata.

L'energia costituirà certamente un elemento fondamentale nel nuovo accordo con la Russia. La questione della mancata ratifica di Mosca alla Carta dell'energia costituisce infatti il motivo principale del mancato assenso della Polonia al mandato negoziale. Quasi tutti i paesi europei sono importatori netti di energia, mentre la Russia è il primo produttore mondiale di gas e di petrolio. D'altronde, la straordinaria importanza che l'UE annette alla questione è evidente dalla partecipazione di Putin al vertice informale dei Capi di Stato e di Governo di Lahti, in cui l'energia era tra i temi all'ordine del giorno.

Oltre a quello con la Russia, si instaurerà un dialogo con le repubbliche ex sovietiche dell'Asia

centrale e con i paesi del Caucaso. Il problema degli oleodotti - alternativi o meno a quelli esistenti - non mancherà di emergere con crescente rilevanza, e in questo ambito la Turchia rivestirà in futuro un ruolo fondamentale. Infine, anche in questo caso, ad opportuno bilanciamento dell'azione europea, Italia e Spagna non hanno mancato di sottolineare l'importanza della componente mediterranea. Anche nel rapporto con i paesi della sponda sud - primo fra tutti l'Algeria -, l'energia sarà chiamata a rivestire un'importanza assolutamente rilevante.

Signor presidente, la politica estera europea non è una costruzione compiuta, e, in particolare, rimane ancora ipotecata sul piano giuridico da forti componenti intergovernative. È tuttavia innegabile che una politica estera europea esista, produca risultati e - elemento ancora più rilevante - ne sia auspicato il potenziamento dall'opinione pubblica.

L'Unione europea può essere - e dal punto di vista italiano diventare sempre più - quell'attore globale che i singoli Stati membri non riescono più a rappresentare. Le successive fasi dell'allargamento hanno dimostrato come l'Europa sia un attore responsabile, in grado di promuovere stabilità e benessere, e di presentarsi come modello esemplare di integrazione regionale giacché costituisce un polo di attrazione unico al mondo.

L'Alto commissario Solana, nella sua audizione del 5 ottobre, ha illustrato diversi esempi in cui l'Europa agisce con forza nello scenario internazionale, sottolineando come vengano sfruttati le risorse e gli strumenti a disposizione, pur nei loro innegabili limiti.

L'ambasciatore Cangelosi vi ha illustrato con chiarezza gli aspetti istituzionali e le modalità dei meccanismi di gestione internazionale delle crisi, dalla figura dell'Alto rappresentante al Comitato politico di sicurezza, al Comitato militare.

Vorrei quindi limitarmi ad una breve considerazione. Le procedure della PESC e della PESD, per quanto condizionate dalla necessità di ottenere il consenso dei 25 - presto 27 - Stati membri, hanno permesso di condurre una serie di operazioni di crisi in diverse parti del mondo. Si è trattato di un salto qualitativo notevole. Oggi può apparire quasi scontato, ma fino a pochi anni fa sarebbe stato considerato un visionario chi avesse ipotizzato la bandiera europea presente - a tutela della sicurezza e della pace - in lontane regioni dell'Asia o dell'Africa. Le sfide che tra breve attendono l'Unione europea saranno ancora più impegnative, basti pensare al Kosovo.

Vorrei infine cogliere l'occasione per informare la Commissione di un episodio certamente minore ma emblematico. Mi riferisco ad un programma pilota della Commissione europea - ancora non compiutamente definito - di scambi di personale tra la Commissione stessa ed i ministeri degli affari esteri degli Stati membri. Il primo caso concreto di attuazione ha riguardato l'Italia, e infatti da alcune settimane un funzionario della Commissione è distaccato presso la mia direzione generale e, a breve, un funzionario diplomatico italiano assumerà servizio a Bruxelles presso la direzione generale delle relazioni esterne (la cosiddetta RELEX) della Commissione europea.

Vorrei sottoporvi una considerazione fuori tema ricordando come oggi facciano parte del G8 quattro paesi membri dell'Unione europea. Tra quindici o venti anni potrebbe non farne più parte alcun paese dell'Unione. L'unica possibilità per i paesi europei di avere un peso sullo scenario internazionale consiste nell'essere ancora più coesi. A tal fine, è indispensabile una riforma delle istituzioni e dei meccanismi di funzionamento dell'Unione. Le soluzioni esistono già e sono contenute nel Trattato costituzionale firmato a Roma nel settembre 2004; basti ricordare l'istituzione di un ministro degli affari esteri dell'Unione, che sia vicepresidente della Commissione e a capo di un Servizio europeo per l'azione esterna, autentico embrione di un apparato diplomatico europeo interistituzionale. Questa innovazione - unitamente al superamento della struttura a pilastri ed al conferimento della personalità giuridica internazionale all'Unione - consentirebbe di assicurare coerenza e dinamismo alla PESC come ulteriore passaggio in vista dell'affermazione di un'Europa capace di porsi come protagonista di una *governance* della globalizzazione per i prossimi decenni. Il rilancio della riforma istituzionale rappresenterà quindi, al di là delle celebrazioni commemorative, il miglior modo per ricordare, il prossimo 25 marzo, la firma dei trattati di Roma.

PRESIDENTE. La ringrazio molto per la sua compiuta illustrazione. Le rivolgo immediatamente una domanda, cui seguiranno gli interrogativi e le questioni che credo anche gli altri colleghi vorranno porre.

La pregherei dunque di esprimere un giudizio o la valutazione del Governo sulla scadenza del 2010, riguardo - questo era l'obiettivo - all'edificazione dell'area di libero scambio, in base alla strategia euromediterranea di Barcellona. Mi pare che tutti gli indicatori o, comunque, le opinioni prevalenti indichino questo come un obiettivo difficile da raggiungere. Mi chiedo se ciò non sia il segno di una difficoltà - per usare un eufemismo - della strategia euromediterranea, e se non sarebbe opportuno prevedere una riflessione più meditata sulla revisione di quella strategia, sulle novità da introdurre, sulla via da percorrere per rilanciarla in termini più incisivi ed efficaci. Vorrei anche sapere quale sia il rapporto con la strategia di vicinato, se non si rischi una giustapposizione e, magari, una difficoltà per entrambe le strategie.

Mi preoccupa maggiormente la strategia euromediterranea, per la quale pure ad ogni semestre e ad ogni presidenza si convoca una conferenza, il cui carattere rituale mi sembra tuttavia prevalente, dal momento che, quando poi si discute nel merito, si constatano molti aspetti irrisolti. Forse l'Italia dovrebbe essere fortemente interessata a lavorare in questa direzione.

RAMON MANTOVANI. Intanto è interessante conoscere la sua opinione, ministro, sui temi in discussione perché, soprattutto nella scorsa legislatura, abbiamo avuto scarse occasioni di confronto con i dirigenti della Farnesina che hanno compiti di coordinamento e direzione per quanto riguarda le aree geopolitiche e tematiche.

È interessante la relazione che si può stabilire, e quindi, anche per l'esigua presenza dei gruppi e dei deputati e delle deputate oggi, mi permetto di esprimere alcune considerazioni sulle quali gradirei conoscere le sue opinioni, nonché di porre una o due domande precise.

Inizio con una battuta auspicando che fra venti anni il G8 non ci sia più, e non che l'Italia non ne faccia più parte. Il G8, infatti, non è retto da alcun trattato internazionale e costituisce banalmente la riunione dei paesi più industrializzati e, quindi, più ricchi del mondo. Ritengo che questo organismo abbia avuto nel corso degli anni Novanta la vocazione ad espropriare l'ONU e a sostituirsi al Consiglio di sicurezza riguardo alla trattazione di molti temi. L'opinione è scarsamente condivisa in Parlamento, ma è molto diffusa nell'opinione pubblica in Europa e nel mondo.

Comunque, si tratta di una battuta per sottolineare come, riguardo alla politica estera dell'Unione europea, si sia ancora inconsapevoli della missione strategica che l'Unione stessa può svolgere nel mondo.

Conosco bene i meccanismi che prevedono il consenso e ritengo che, se alcuni paesi, senza avviare delle cooperazioni rafforzate, fossero capaci di valutare assieme il problema, riuscirebbero anche a piegare il vincolo del consenso rispetto ad una prospettiva. Al contrario, costruendo la prospettiva a partire dal consenso, si rischia di non realizzare la funzione che spetterebbe all'Unione europea, non tanto per le proprie manie di grandezza, quanto per la domanda che a tale riguardo esiste nel mondo.

Come paese, siamo stati protagonisti di una battaglia - anche o soprattutto per un interesse nostro precipuo - per una riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che prevedesse una forma di coinvolgimento di organizzazioni regionali. Vorrei chiederle come si possa sviluppare questa prospettiva sinora evocata soprattutto per interdire una riforma del Consiglio di sicurezza che abbiamo considerato contraria ai nostri interessi. Esiste però (a volte dal negativo emerge un dato positivo) un'idea italiana di riforma del Consiglio stesso interessante per tutta l'Unione europea - tranne che per i paesi che sono o aspirano ad essere membri del Consiglio di sicurezza con diritto di veto -, che costruisce un interessante terreno di interlocuzione anche fuori da questo continente. Vorrei davvero sapere se, al di là delle formalità nelle quali saremo impegnati come membro non permanente del Consiglio di sicurezza, alla Farnesina abbiate un'opinione a tale proposito. Per quanto riguarda il vasto tema del rapporto di vicinato, dei trattati di associazione ratificati negli anni Novanta, lei stesso ha parlato di una revisione, di una stipula - se non ho frainteso - di una

seconda generazione di trattati.

Quelli degli anni Novanta non hanno avuto effetti di grande rilievo. Basti citare, ad esempio, i trattati di associazione dei paesi rivieraschi del Mediterraneo, e soprattutto del Maghreb, che ritengo siano stati viziati - come quelli dei paesi dell'est - dalla caratteristica per cui l'Unione europea tende a privilegiare rapporti con i singoli paesi, e non a favorire, invece, trattative-quadro con organizzazioni regionali.

Questo naturalmente ha permesso all'Unione europea di imporre a questi paesi - lo affermo esplicitamente - delle condizioni-capestro, soprattutto dal punto di vista commerciale. Questi trattati di associazione, infatti, si sono rivelati utili solamente per alcuni interessi ben individuati, che non appartengono però agli interessi generali dell'Unione europea, ma solo ad alcune grandi società. Se non ho frainteso, dunque, lei ha parlato di una sorta di nuova generazione di trattati, e vorrei capire in che termini si tratti di innovazione, e se ritenga necessario estendere questa «revisione» attraverso integrazioni, emendamenti o stipule.

Per quanto concerne il tema dell'allargamento alla Croazia e alla Turchia, vorrei chiederle se con la Croazia sia stata risolta la questione del principio di discriminazione contenuto nella sua Costituzione. Si tratta di un principio assolutamente inaccettabile, ma ignoro se la Croazia abbia provveduto a rimuovere questo elemento, a mio parere incompatibile con l'adesione all'Unione europea. Siamo consapevoli del fatto che quella norma discriminatoria, quasi razzista, che stabilisce che la Croazia sia «la Repubblica dei croati» escludendo in questo modo tutte le altre minoranze nazionali, sia stata scritta soprattutto per legittimare la pulizia etnica che ha colpito centinaia di migliaia di serbi. Anche la minoranza italiana, inoltre, è stata pesantemente discriminata, sia per la sua origine, sia per la lingua. Vorrei sapere dunque a che punto si trovi questa questione.

Sulla Turchia, invece, lei sa perfettamente che esiste un problema. La settimana prossima, questa Commissione voterà una risoluzione, che non tenterà certo di indurre il Governo italiano a provocare un incidente con la Turchia, come accaduto al Parlamento francese con l'introduzione di una norma che ritengo quantomeno particolare, prevedendo un reato penale per chi non riconoscesse l'esistenza del genocidio degli armeni. Come primo firmatario della risoluzione, invece, sono ispirato dall'intenzione opposta, perché voglio che la Turchia entri nell'Unione europea, altrimenti incompleta - non spiego il motivo, noto ai colleghi -, ma vedo il problema non trascurabile del conflitto armato in atto in questo paese. Comunque lo si definisca, rimane tale, così come quelli in Irlanda o nei Paesi Baschi, prima e dopo il fascismo, che sono considerati terrorismo e, tuttavia, sono veri conflitti armati che hanno dato vita a trattative di pace, a negoziati, a «cessate il fuoco» e anche, per via indiretta, al riconoscimento di diritti.

Si tratta di un problema strategico, su cui vorrei conoscere la sua opinione, non solo perché l'Europa non può accettare di allargarsi ad un paese che proibisca di parlare una lingua - prima in via legislativa e adesso, nonostante qualche tiepida riforma, in via di fatto - e dove sia in atto una persecuzione, ma anche perché sul territorio dell'Unione europea risiedono milioni di turchi e centinaia di migliaia di curdi. Essi si concentrano soprattutto in Germania, in Austria, in Belgio, in Francia. In Italia rappresentano un numero esiguo, ma nei paesi del nord Europa sono molto più numerosi.

Temo dunque che la mancata soluzione politica di quel conflitto potrebbe far deflagrare una incontrollata guerra che si estenderebbe a tutta l'Unione europea.

Sappiamo che a Copenhagen soprattutto la Francia - ma non solo - ha proibito che si scrivesse che esiste una tutela per le minoranze nazionali, ma vorrei chiedere se sia possibile introdurre la tutela delle minoranze nazionali e linguistiche esistente nel nostro paese, in Spagna e in numerosi altri paesi europei nel negoziato con la Turchia, in forme proprie, senza che queste confliggano con la lettera di Copenhagen. In caso contrario, ritengo che il negoziato per l'ingresso della Turchia, che comunque rimane aperto, possa fallire.

CARLO MARIA OLIVA, *Direttore generale per l'integrazione europea del Ministero degli affari esteri*. La sua domanda, presidente, credo abbia già fornito la risposta, perché è vero che il processo

Euromed rappresenta uno dei tanti malati presenti sulla scena europea.

L'obiettivo del 2010 è molto ambizioso. Mentre ascoltavo, ho ripensato all'altro obiettivo del 2010, il processo di Lisbona, il quale prevede che per tale data l'Unione europea debba essere competitiva e superiore agli Stati Uniti come potenza economica mondiale, obiettivo anch'esso di difficile realizzazione.

L'Euromed è effettivamente malato e, come tutti i malati, talvolta sembra migliorare, come forse avviene in questo momento. Al citato vertice di Tampere, infatti - sebbene questi vertici tradizionali non riescano solitamente a giungere a conclusioni concordate tra tutti i paesi per il problema mediorientale -, è stato concordato un testo: è la seconda volta in dieci anni, ovvero da quando esiste il progetto Euromed. Anche lo scorso anno, nel corso del vertice di Siviglia che celebrava il decennale, era stato concordato un unico documento riguardante l'immigrazione clandestina, che a noi premeva molto.

Sicuramente, certo, il processo Euromed non funziona come auspicheremmo, ma riconsiderarlo si rivela sicuramente problematico, perché tutti concordano sulla diagnosi, ma nessuno sulla cura. Si tratta dunque di uno dei problemi maggiori, e la PEV mediterranea dovrebbe anche supplire alle carenze dell'Euromed, che rappresenta una risposta congiunta regionale e non funziona perché paesi che non vogliono dialogare non possono sviluppare elementi comuni.

Mutatis mutandis, una situazione simile esiste nei Balcani, dove alcuni paesi hanno un interscambio molto forte con vari paesi membri dell'Unione europea, ma molto debole fra loro, tanto che la Commissione europea li spinge a creare una zona di libero scambio al loro interno. Quindi, il processo Euromed sicuramente può essere migliorato, e non potrà che beneficiare di eventuali spiragli di evoluzione del contrasto israelo-palestinese.

Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Mantovani, nel G8 - in cui siamo contenti di essere - è in corso anche un esercizio di *outreach*, al fine di associarvi non solo i paesi ricchi. Per quanto riguarda la dimensione regionale, la riforma del Consiglio di sicurezza auspicata dall'Italia doveva acquisire una dimensione crescente proprio per le associazioni regionali, per fini nostri ma anche tenendo presente altre associazioni regionali, in particolare l'Unione africana, che va rafforzandosi. Ovviamente - e questo riguarda sia il discorso complessivo del Consiglio di sicurezza sia la dimensione prettamente europea - abbiamo il problema degli Stati permanenti, ovvero due membri dell'Unione europea che sono anche membri del Consiglio di sicurezza e chiaramente non vogliono rinunciare ai loro privilegi.

Noi italiani vorremmo portare avanti l'iniziativa di riforma del Consiglio di sicurezza secondo la linea che lei, onorevole Mantovani, aveva dato e - obiettivo di cui si è occupata anche recentemente la Commissione esteri - rafforzare la dimensione europea quando saremo presenti nel Consiglio. In questo contesto, insieme ai tedeschi e ai belgi, abbiamo realizzato una sorta di *memorandum* per valutare come agire concretamente.

Nel passato, i tedeschi non riuscirono a procedere proprio a causa di alcune difficoltà con i membri permanenti, mentre questa volta cerchiamo di agire in modo più programmatico. Vorremmo quindi coordinare anche a Bruxelles i temi dibattuti in Consiglio di sicurezza, perché a Bruxelles c'è il COPS, il comitato di politica e di sicurezza, che esamina a volte questioni poi trattate a New York, e, prima di parlarne a New York nel Consiglio, sarebbe auspicabile uno scambio di opinioni anche a Bruxelles.

Intenderemmo inoltre intensificare soprattutto a Bruxelles il già esistente meccanismo di consultazione *ex* articolo 19 del trattato, in cui si prevede che gli Stati membri si consultino; tale procedura non sempre è seguita, mentre noi italiani vorremmo estendere sempre queste deliberazioni prima del Consiglio di sicurezza, non solo agli altri paesi dell'Unione europea, ma anche alla Commissione europea.

In occasione di dibattiti pubblici in Consiglio di sicurezza sarebbe inoltre auspicabile avere la presenza di Solana, Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea.

Queste sono idee di partenza, ma dovremo poi modulare la nostra azione in base a quanto si rivelerà concretamente realizzabile.

Per quanto riguarda l'atteggiamento dell'Unione europea sulle dimensioni regionali, non concordo pienamente con lei, e anzi una critica mossa dall'Unione ai paesi vicini è di non lavorare abbastanza insieme, come l'Euromed testimonia. Uno dei fini della PEV, però, è proprio evitare - forse è ancora avvenuto - che questi piani di azione, questi accordi, queste strategie di programma, che poi i singoli paesi dovrebbero sviluppare, possano sembrare un'imposizione dell'Unione europea nei confronti di paesi terzi.

Uno dei principi fondamentali della PEV - di difficile realizzazione - è infatti il principio della *co-ownership*, cioè della corresponsabilizzazione. Il piano d'azione non rappresenta un impegno che Bruxelles detta a questi paesi, ma un'azione comune da realizzare. È un concetto facile da citare e più difficile da realizzare, perché poi esistono delle condizionalità, e l'Unione europea insiste sul riconoscimento del rispetto dei diritti dell'uomo, delle cause di non proliferazione, e con alcuni paesi il dialogo è più difficile.

Noi italiani a Bruxelles siamo più aperti alla sensibilità dei paesi della sponda sud del Mediterraneo rispetto agli altri paesi membri.

Per quanto riguarda la Croazia, forse è necessaria qualche precisazione.

A parte la Costituzione croata, la discriminazione nei confronti degli italiani verteva su un problema specifico e non era nella legislazione ma nei fatti, ovvero sull'acquisto da parte di italiani di beni immobili in Croazia, soprattutto in Dalmazia e in Istria. Per motivi di politica interna croata, nei fatti gli italiani erano discriminati, in contrasto non solo con i principi dell'Unione europea, ma anche con un obbligo specifico dell'ASA - l'articolo 60 dell'accordo di associazione e stabilizzazione - il quale prevedeva che la Croazia dovesse rendere la propria normativa conforme a quella dell'Unione europea. Dopo aver portato sul tavolo di Bruxelles questo problema - bilaterale nel senso che coinvolgeva gli italiani, ma comunitario perché discrimina dei cittadini comunitari rispetto ad altri -, la Commissione ha chiesto chiarimenti e la Croazia, dopo aver tergiversato, finalmente - se non erro nel mese di giugno - ha risposto con una nota verbale che, poiché in Italia un cittadino croato anche non residente può acquistare delle proprietà immobiliari, la stessa cosa possono fare i cittadini italiani, secondo disposizioni impartite alle autorità locali.

Abbiamo trasmesso questa nota verbale alla Commissione europea, informandola che da parte nostra eravamo pienamente soddisfatti di questa risposta, ma pregandola di verificarne l'attuazione. Quindi, per adesso il problema dovrebbe essere risolto.

Il problema della tutela delle minoranze e della loro discriminazione verrà affrontato nel momento in cui si discuteranno i singoli capitoli politici del negoziato, che ancora non sono stati aperti né con la Croazia, né con la Turchia.

Per quanto riguarda la Turchia, il riconoscimento del genocidio - di cui si è parlato nel Parlamento europeo - nelle risoluzioni adottate non è più un pre-requisito all'adesione della Turchia, ma un problema che la Turchia deve affrontare.

Per quanto concerne il negoziato, ovviamente non esiste un «problema genocidio», ma una serie di capitoli negoziali in cui verrà affrontato il problema di tutela delle minoranze e di riconoscimento delle libertà religiose e linguistiche.

Si tratta di un processo appena iniziato, quindi sicuramente la Turchia, nel momento in cui potrà aderire all'Unione europea, dovrà pienamente rispettare l'*acquis* comunitario, che, ferma restando la distinzione della Francia che non ha mai accettato certe espressioni, garantisce le libertà di tutte le minoranze.

La Turchia è chiamata a compiere e sta attuando un notevole processo di riforma interna, che rappresentava una delle due condizioni poste nel 2005 per l'apertura del negoziato di adesione; la seconda è rappresentata dall'attuazione del protocollo di Ankara, cosa che la Turchia ancora non ha realizzato. L'adozione di un pacchetto complessivo di riforme in diversi settori evidenzia ancora delle lacune. Ad esempio, uno dei rimproveri mossi da Bruxelles alla Turchia riguarda il famoso articolo 301 del codice penale turco, che condanna il reato di attacco alla «turchicità» - se mi perdonate l'espressione - in base al quale Orhan Pamuk era stato minacciato e deferito al tribunale e poi però assolto.

Da parte turca abbiamo assicurazioni, in questi recenti contatti bilaterali, di un impegno a presentare qualcosa, anche in tempi molto brevi, e tuttavia è ovvio che, se la Turchia intende procedere, deve continuare il processo di riforma interno.

Dal punto di vista tecnico, il negoziato si compone di tre fasi per ogni capitolo, di cui la prima è una fase di *screening* in cui viene esaminata la legislazione turca per verificare in che cosa sia difforme o conforme all'*acquis* comunitario. Una volta che la situazione è ritenuta matura, si apre il capitolo, talvolta con dei *benchmark*, ovvero dei punti fissi che alcuni Stati membri esigono. Poi - aspetto ancora più complesso - esistono i *benchmark* di chiusura, nel senso che il capitolo non verrà chiuso finché alcune riforme non verranno non solo scritte, ma anche attuate. Il negoziato con la Turchia è iniziato nell'ottobre del 2005, e, secondo quanto affermato dal Consiglio europeo nel dicembre 2004, la Turchia non potrà comunque aderire prima del 2013. Il tempo è ancora lungo, e perciò l'Unione europea auspica che il processo di riforma interna in Turchia proceda con concretezza e rapidità.

PRESIDENTE. La ringraziamo molto della sua disponibilità.
Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.