LEGISLATURA XV - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE III
AFFARI ESTERI E COMUNITARI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di lunedì 23 ottobre 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE UMBERTO RANIERI

La seduta comincia alle 12,10.

(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 rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Rocco Antonio Cangelosi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione europea, l'audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Rocco Cangelosi.

Saluto e ringrazio l'ambasciatore Rocco Cangelosi per aver accolto l'invito a partecipare a questa audizione. Il suo intervento, che segue quello dell'Alto rappresentante della politica estera dell'Unione europea, Javier Solana, si svolge nel contesto di un'indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione europea decisa dalla Commissione esteri della Camera ed avviata nelle scorse settimane.

Do ora la parola all'ambasciatore Rocco Cangelosi, che aprirà la nostra discussione con una introduzione, nella quale fornirà il quadro della situazione per quanto riguarda la PESC e i problemi connessi alle questioni del Trattato costituzionale.

ROCCO ANTONIO CANGELOSI, *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea.* Signor presidente, onorevoli deputati, vi ringrazio innanzitutto per l'invito, di cui sono altamente onorato, ad intervenire di fronte alla Commissione esteri della Camera nel contesto dell'indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione europea.

Inizierei il mio intervento introduttivo con l'analisi degli strumenti e delle procedure della politica estera dell'Unione europea, nonché di alcune sue iniziative concrete. Passerei, in seguito, ai temi oggetto di specifico interesse della Commissione, vale a dire il partenariato euromediterraneo, la politica di vicinato, il processo di stabilizzazione, associazione e - auspicabilmente - adesione dei Balcani.

In tale contesto, mi riprometto di situare l'analisi che mi è richiesta sul ruolo dell'Italia, vale a dire sulla specifica azione condotta dal nostro paese nel quadro delle istituzioni e delle procedure della PESC-PESD. Cercherei di collegarla all'individuazione dei concreti interessi strategici del nostro paese, talvolta evidenti, talaltra bisognosi di essere chiariti attraverso una riflessione attorno ad alcuni interrogativi euristici che sottendono opzioni alternative di comportamento.

Signor presidente, onorevoli deputati, la politica estera europea agisce entro limiti strutturali ben definiti, che non sono esorbitabili in questa fase storica. Un'ampia maggioranza di cittadini dell'Unione la sostiene e, sul piano dei principi, ne auspicherebbe l'espansione. Secondo le rilevazioni dell'eurobarometro, i più convinti fautori della necessità di una fattiva e coerente azione esterna dell'Unione europea sono proprio gli italiani: se la media dei favorevoli supera il 60 per cento in Europa, nel caso degli italiani si avvicina all'80 per cento. L'Unione europea ha una popolazione di 470 milioni di abitanti, produce un quarto del reddito mondiale, genera un quinto del commercio internazionale, fornisce più della metà dell'aiuto allo sviluppo e dell'aiuto umanitario mondiale. L'Unione europea può essere - e dal nostro punto di vista deve sempre più diventare - quell'attore globale che i singoli Stati membri non riescono più a rappresentare. L'Europa, come attore internazionale, ha un altro punto di forza, tipico del *soft power*: è percepita come non aggressiva, a vocazione pacifica, per quanto determinata nella difesa di una serie di valori che la caratterizzano. Le successive fasi dell'allargamento hanno sancito il suo successo in quanto attore responsabile, in grado di promuovere la stabilità e il benessere e di presentarsi come modello esemplare di integrazione regionale.

Individuare almeno un minimo comune denominatore di politica estera accettabile per tutti i 25 - presto 27 - Stati membri, attraverso il metodo del compromesso permanente, è il ruolo delle procedure della PESC-PESD. Per svolgere un ruolo globale, con sempre maggiore efficacia e pervasività, negli ultimi anni l'Unione europea si è dotata di nuovi strumenti concettuali, istituzionali e finanziari nel campo dell'azione esterna, con i quali integrare le risorse tradizionali di natura politica, economica, commerciale e finanziaria. Nel dibattito quotidiano si tende spesso a dare tali sviluppi per scontati o a considerarli insufficienti; si tratta, invece, di innovazioni significative, con le quali è inevitabile fare pragmaticamente i conti, non foss'altro per riuscire a situare e orientare con efficacia la nostra azione quotidiana.

Sul piano dei concetti strategici e degli obiettivi, la strategia europea di sicurezza, adottata dal Consiglio europeo che concluse il semestre italiano di presidenza nel dicembre del 2003, riveste tuttora un rilievo centrale. Essa identifica le minacce (conflitti regionali, terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, Stati falliti e criminalità organizzata) e declina gli strumenti per farvi fronte in un contesto di cooperazione che definisce «multilateralismo efficace» e nel quale riconosce un ruolo centrale alle Nazioni Unite e alle organizzazioni regionali, all'OSCE, all'Unione africana.

In termini istituzionali, per essere credibile ed efficace nella gestione internazionale delle crisi, l'Unione europea ha sviluppato la politica europea di sicurezza e difesa, la PESD. L'Unione dispone di rinnovati strumenti decisionali di pianificazione: l'Alto rappresentante per la PESC, che è assistito da un forte segretariato e che, nella prospettiva della Costituzione europea, avrebbe dovuto divenire il ministro degli affari esteri; il Comitato politico di sicurezza, per seguire in tempo reale l'evoluzione della politica internazionale, preparare le relative decisioni del Consiglio dei ministri, esercitare il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni a guida dell'Unione europea; il Comitato militare, coadiuvato dallo Stato maggiore, nel cui ambito una cellula civile-militare è competente per la pianificazione e la conduzione delle operazioni. La politica europea è fatta, però, anche di atti formali: oltre a definire orientamenti in sede di conclusioni, il Consiglio può adottare una posizione comune e un'azione comune.

A partire dal 2003, sono state avviate 16 operazioni di gestione di crisi sotto la guida dell'Unione europea: 10 di natura civile, 4 militari, una con componenti sia civili sia militari. Di queste, 9 sono tuttora in corso. La PESD è attiva nei Balcani con una missione di polizia ed una militare in Bosnia e si prepara ad assumere una responsabilità di primo piano nella gestione del futuro *status* del

Kosovo. Delle iniziative intraprese a livello internazionale dall'Unione, ricorderò, in questa sede: il ruolo svolto al posto di frontiera di Rafah; l'assistenza al Governo dell'Iraq nella formazione di giudici, procuratori, ufficiali di polizia, operatori penitenziari; la collaborazione con i cinque paesi dell'ASEAN, per assicurare lo sviluppo del processo di riconciliazione nella regione indonesiana di Aceh; la collaborazione con l'Unione africana, ed il determinante contributo alla missione di quest'ultima in Darfur; il ruolo di primo piano svolto nel sostegno internazionale alla transizione della Repubblica democratica del Congo con tre missioni complementari, una delle quali a sostegno del *peace-keeping* delle Nazioni Unite.

Dal punto di vista delle risorse, la collaborazione tra Parlamento, Commissione e Consiglio ha consentito, da un lato, di mettere a punto misure mirate, come il meccanismo di reazione rapida che dal 2001 consente di intervenire celermente con azioni comunitarie in situazioni di crisi; d'altro canto, ha prodotto una complessiva razionalizzazione degli strumenti finanziari a disposizione dell'Unione europea, nel cui contesto una quota delle spese per l'azione esterna passerà dal 9,3 per cento del 2006 al 9,9 per cento del 2013. Da oltre 30 strumenti di spesa siamo scesi a 6 (gli ultimi 4 sono nuovi), chiamati a finanziare rispettivamente: l'aiuto umanitario, l'assistenza macrofinanziaria, la cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica, la politica europea di vicinato e partenariato, la preadesione, la stabilizzazione.

L'azione esterna dell'Unione europea è complessa e sfaccettata, perché poggia su un *continuum* di strumenti che dovrebbe consentire un approccio flessibile alla molteplicità delle situazioni concrete. L'Unione europea intrattiene un intenso dialogo politico, ha una fitta rete di relazioni contrattuali, stabilisce degli accordi-quadro per la declinazione di specifiche priorità e dei percorsi di riforma da attuare nei paesi *partner*, i cosiddetti «piani di azione». Sempre nel quadro dell'azione esterna, Stati membri e Commissione danno un contributo al funzionamento delle grandi istituzioni internazionali, spesso concordando e sviluppando linee di azione comune. In questo senso va ricordato che, nel 2007 e nel 2008, l'Italia siederà in Consiglio di sicurezza, dopo aver ottenuto un grande successo di voti alle Nazioni Unite. Uno degli assi portanti della nostra azione sarà, senza ombra di dubbio, portare l'Unione europea nel Consiglio di sicurezza: un compito ambizioso e difficile. Se avremo successo, andremo ben al di là di quanto dispone il Trattato per quel che riguarda i membri non permanenti, vale a dire concertarsi e tenere pienamente informati gli altri *partner* europei. Nel tener conto di sensibilità e prerogative di Francia e Gran Bretagna, avremo aiutato Parigi e Londra ad andar al di là anche di quanto il Trattato imporrebbe loro, cioè «assicurare la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione». Intendiamo affermare un precedente, suggerire - nelle procedure e nei fatti - la rilevanza, direi la necessità, nel senso etimologico del termine, di un ruolo attivo dell'Unione europea, nel luogo centrale del *decision making* su pace e sicurezza. Si tratta, in pratica, di anticipare lo spirito delle pertinenti disposizioni del Trattato costituzionale.

Lungo queste traiettorie operative e concettuali esiste, ed indubbiamente opera, una politica estera europea, talvolta con risultati non trascurabili, ma che non è - e sfortunatamente non potrà esserlo ancora per lungo tempo - una politica estera compiuta nel senso pieno della parola. Si tratta di una vicenda in perenne evoluzione, in cui lo stadio che abbiamo raggiunto non è probabilmente lo stadio finale, e certamente non è uno stadio soddisfacente per quei paesi membri che individuano un chiaro ed irrinunciabile interesse all'affermazione di un'Europa attore globale sullo scenario del XXI secolo. Affinché l'Europa possa meglio svolgere il proprio ruolo per lo sviluppo, la pace e la sicurezza su scala globale, occorre però che il motore politico di integrazione europea riprenda vigore. Il superamento delle ormai anacronistiche distinzioni fra i pilastri, l'ampliamento degli spazi di iniziativa comune, la prospettiva di una sempre più intensa integrazione, anche nel settore della difesa, la creazione della figura emblematica del ministro degli esteri, insomma gli elementi innovativi contenuti nel Trattato costituzionale in materia di politica estera restano a tal fine il minimo indispensabile.

Signor presidente, onorevoli deputati, oggi non solo non siamo ancora ad una politica estera dell'Europa univoca e onnicomprensiva, ma purtroppo neppure agli avanzamenti intermedi che il

Trattato costituzionale avrebbe reso possibili. Essi consentirebbero già ora di perseguire un profilo più ambizioso nella proiezione dell'Europa in quanto tale nel mondo. La politica estera europea ha comunque appena ottenuto il suo più vistoso successo in tempi recenti, cioè il lancio della missione ONU in Libano, ed ha sancito l'acquisizione di un ruolo di punta dell'Unione europea nel processo politico mediorientale. In tal senso, è stato determinante il coraggio politico dell'Italia nello scuotere anche le iniziali reticenze di un altro grande *partner* europeo, che recita un ruolo cruciale nella regione, la Francia, e nell'avviare l'aggregazione di un forte consenso europeo. La missione ONU in Libano ha infine preso il largo, dopo la riunione dei ministri degli esteri dell'Unione europea, con Kofi Annan. Un grande successo, nel cui contesto il nostro paese ha svolto un ruolo del quale dobbiamo essere orgogliosi, così come dobbiamo essere coscienti del capitale di credito politico che l'Italia ha in tal modo acquisito nella regione, non meno che a Bruxelles e nelle principali capitali europee. Da qualche parte, ad un certo momento, si era sperato che la missione in Libano potesse essere una buona operazione PESD, un'ipotesi - voglio ricordarlo - di passaggio, che avrebbe dovuto basarsi su una dichiarazione congiunta ONU-Unione europea del settembre 2003 sulla gestione delle crisi, uno dei maggiori risultati nel nostro semestre di presidenza.

Nell'ambito di questa audizione mi avete invitato a soffermarmi anche sulle aree strategiche e più delicate della politica estera europea, e fra queste il Mediterraneo. Dobbiamo parlare, in questo senso, di una storia fatta di luci ed ombre. L'Europa e i paesi della riva sud stentano ad intendersi: è un deficit di comunicazione imputabile ad entrambi i lati. Le *leadership* dei paesi del sud del Mediterraneo diffidano di una presunta volontà assimilatrice dell'Europa e temono che, al riparo della sua prosperità, la riva nord non comprenda la complessità e la delicatezza della drammatica crisi di crescita e di trasformazione che scuote in questi anni l'universo musulmano. Percepiscono l'attitudine ad ispirarsi a schemi astratti nell'approccio a problemi drammaticamente concreti; al contempo, tendono a trincerarsi in difesa arroccata di uno *status quo* che, oggettivamente, non appare sostenibile, a lungo termine. L'Europa, da parte sua, cade talvolta nella tentazione di ricalcare, per il Mediterraneo, metodi e approcci mentali e operativi che hanno egregiamente funzionato per indirizzare positivamente la transizione in Europa dell'est ma che hanno poco o punto senso in un mondo in cui il dato storico, sociale e culturale che sta scorrendo è fortemente asimmetrico rispetto ai nostri consolidati schemi di comprensione e di valutazione. Oscilla tra ambizione a rimuovere incrostazioni e blocchi e un sostanziale immobilismo. Peggio ancora, appare spesso tentata di condizionare l'investimento di risorse e l'impegno politico nei paesi della riva sud ad improbabili valutazioni di ritorni immediati.

Da paese non solo affacciato sul Mediterraneo, ma immerso nel suo bacino, fino a scandirne geograficamente una linea trasversale mediana che lo divide in due, l'Italia fatica a far comprendere ai *partner*, soprattutto nordici, che quest'ultima è una logica miope e perdente. Come la Francia, la Spagna e gli altri paesi mediterranei dell'Europa, siamo sempre più consapevoli che dalla riva del sud parte una serie di sfide, problemi e opportunità di dimensioni epocali, che condizionano non solo la nostra proiezione esterna, ma il futuro stesso delle nostre società, la possibilità di continuare a garantire il nostro sistema di convivenza civile. Dobbiamo riuscire ad innescare lo sviluppo della sponda sud e poi quello dell'intero continente africano, che sulla sponda sud preme, a sua volta, sempre più minacciosamente, come ormai numerosi segnali dovrebbero averci pienamente insegnato; altrimenti, saremo travolti non solo e non tanto dalle derive dell'integralismo terrorista, ma dall'alluvione umana che l'anormale differenziale di sviluppo fra questi due pezzi contigui del pianeta rovescerà dapprima sulle nostre coste, poi in tutto il resto del continente. I soli strumenti di controllo dell'immigrazione e di repressione dei traffici illegali non saranno a lungo sufficienti per arrestarla.

In questo senso, investire nello sviluppo economico dei paesi della riva sud dovrebbe rappresentare per l'Europa un interesse vitale in sé, non in conseguenza di ritorni economici immediati e in teoria anche a prescindere dalla possibilità di aprire nuovi mercati alla penetrazione dei nostri prodotti e dei nostri investimenti. È, prima di tutto, una questione di sicurezza. Naturalmente, il nostro sforzo deve essere funzionale alla crescita economica e, in prospettiva, sociale di quei paesi e non alla

mera alimentazione di interessi materiali delle classi dirigenti locali. Ci serve un *mix*, purtroppo arduo da individuare, tra stabilizzazione e apertura, nel cui contesto si tratterebbe non di blindare lo *status quo*, ma di scommettere sui segmenti più aperti e tecnocratici delle classi dirigenti e dei quadri. È una strategia più facile da enunciare che da configurare nel concreto e da sintonizzare sulle differentissime situazioni esistenti sul terreno, e ancor più difficile da far passare con gli altri *partner* comunitari. La lotta per indirizzare le scarse risorse rese disponibili nella prospettiva di rilancio per la dimensione esterna è già iniziata: ciascuno Stato tenta di guidarle verso i territori a lui prossimi, affinché producano il massimo delle ricadute a suo vantaggio.

Signor presidente, onorevoli deputati, la politica europea di vicinato è stata varata tre anni or sono, come naturale estensione del raggio di azione dell'Unione a 25. Essa mira a rendere compartecipi dei benefici dell'allargamento tutti i paesi situati ai confini esterni dell'Unione europea, dalle Repubbliche ex sovietiche - comprese quelle del Caucaso meridionale - ai paesi mediterranei, esclusa la regione balcanica, destinata ad una strategia differenziata. I pertinenti testi recitano che la politica europea di vicinato si ripropone 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, e di promuovere la prosperità all'interno e all'esterno delle frontiere dell'Unione europea. Essi scandiscono, altresì, l'intento di impernare i rapporti sull'impegno in favore di democrazia, Stato di diritto, buon governo, rispetto dei diritti umani e principi dell'economia di mercato e del commercio aperto. In questo quadro, l'Europa mette a disposizione un'assistenza finanziaria finalizzata, tra l'altro, alla promozione di riforme economiche e sociali in tutto il vicinato.

Come accennavo, nell'analizzare gli strumenti della politica estera comunitaria a partire dal 2007, la politica europea di vicinato sarà interamente finanziata attraverso un unico strumento, denominato «Strumento europeo di vicinato e partenariato» (ENPI, nella sua abbreviazione inglese). Esso sarà rivolto ai macrobiettivi della politica europea di vicinato. Una componente specifica sarà costituita dalla cooperazione regionale e da quella transfrontaliera, nel cui ambito verranno finanziati i programmi congiunti tra i territori degli Stati membri e dei paesi vicini che condividono la frontiera terrestre o marittima. In realtà, il disegno iniziale era orientato solo verso i confini orientali dell'Unione europea allargata. L'Italia è stata uno dei principali promotori della sua estensione anche a sud, sostenendo sia ragioni di principio - ossia l'esigenza di evitare la suddivisione di fatto dei paesi confinanti in vicini di prima e di seconda categoria -, sia ragioni di complementarità strategica nel quadro regionale Euro-Med.

Per il Mediterraneo la connessione tra i due contesti di azione comunitaria, politica europea di vicinato e partenariato di Barcellona, non è esplicitata in termini molto articolati, ma concettualmente è chiara. La politica europea di vicinato mira ad incentivare il processo di riforme, rilanciando il dialogo politico e la cooperazione bilaterale con l'Unione europea, in base ad un criterio di differenziazione per paese. Introduce, pertanto, un significativo elemento di flessibilità nell'attuazione degli accordi di associazione, che si presta a far recepire ai cosiddetti «piani di azione» - i documenti programmatici a medio termine concordati con il paese beneficiario - le agende programmatiche nazionali, in aree che si preparano all'ingresso nel mercato interno dell'Unione europea ed alla partecipazione a programmi comunitari. Su questa base l'Unione europea si impegna, con ogni *partner*, a sostenere un programma di riforma su misura e ad offrire incentivi non solo tramite azioni di sostegno diretto al bilancio, ma anche con progetti tradizionali che sono caratterizzati da una robusta componente qualitativa ed innovativa.

Tra i paesi del Mediterraneo cinque hanno concordato un piano di azione e due stanno completando le procedure di adozione. Oltre ad Israele, che agisce in base ad una diversa logica di avvicinamento all'Europa, i più motivati sono stati finora Marocco, Giordania e Tunisia, desiderosi di smarcarsi dalla generale tendenza del processo Euro-Med all'appiattimento sul minimo comune denominatore e di vedersi, invece, riconosciuto lo *status* di *partner* privilegiato. Alcuni altri Governi continuano, invece, a nutrire diffidenza nei confronti della strategia comunitaria, soprattutto per il forte accento che tutti i piani di azione pongono su principi democratici, diritti umani, premi per le riforme, quando il contesto politico interno è fragile e lo scenario regionale è denso di incognite. L'elemento

di stimolo sembra rimanere il vantaggio finanziario che ne consegue.

Si pongono così due ordini di problemi: la garanzia di erogazione di risorse adeguate, tenendo presente la complessità del contesto regionale, e la proposta di incentivi più ambiziosi in grado di rendere più allettante l'assunzione di responsabilità.

Ho riscontrato grande inquietudine tra i rappresentanti dei *partner* mediterranei per le risorse limitate che le prospettive finanziarie 2007-2013 assegnano allo strumento finanziario ENPI, il quale, a partire dal prossimo 1° gennaio, sostituirà i programmi MEDA e TACIS. In totale l'ENPI disporrà di poco più di 11 miliardi di euro, l'equivalente di quanto è stato stanziato complessivamente per i due MEDA e per l'ultima programmazione del TACIS, da ripartire però fra un più ampio numero di paesi. Su questo dato aggregato si innesta il timore che la scala di valori su cui è impostato l'ENPI privilegi i vicini dell'Europa orientale, alterando significativamente la ripartizione attuale delle risorse tra est (un terzo) e sud (due terzi).

La politica estera di vicinato è chiamata a decidere anche in Europa orientale e nei Balcani ed a costituire il punto di riferimento per le relazioni con l'Ucraina, la Moldavia, la Bielorussia e i tre paesi del Caucaso. La linea è quella che l'Europa ha consolidato con i suoi vicini dell'est: diffondere il benessere e, di conseguenza, le occasioni per i nostri operatori, sostenendo un programma di riforme e di risanamento. È chiaro che per nessuno di questi paesi si pone, almeno per una fase ragionevolmente lunga, l'ipotesi di adesione all'Unione europea. La stessa Ucraina, alle prese da mesi con la quadratura di un'equazione di politica interna particolarmente complessa, sembra aver messo da parte i tentativi di imprimere brusche accelerazioni al suo processo di avvicinamento all'Unione europea. Con l'Ucraina, le competenti istanze bruxellesi hanno avviato le procedure interne per definire il mandato negoziale per un nuovo accordo di partenariato; viene etichettato come accordo rafforzato per scandire l'ambizione che ne anima l'esercizio. Ma per quanto ambizioso possa riuscire questo esercizio, esso non offrirà a Kiev una prospettiva di adesione. Il suo fulcro è il tentativo di costituire una zona di libero scambio approfondita tra l'Unione europea e l'Ucraina, le cui condizioni di partenza dovrebbero essere preliminarmente poste con l'adesione di Kiev al WTO. Ultimamente, però, il percorso di avvicinamento dell'Ucraina al WTO sembra segnare qualche rallentamento.

Per quanto riguarda gli interessi specifici italiani, noi porremo grande attenzione alla parte energetica dell'accordo. L'Ucraina è infatti uno snodo cruciale nei percorsi di alimentazione energetica del nostro paese, come la nota crisi del gennaio di quest'anno ci ha spiacevolmente ricordato. Stiamo insistendo, perciò, affinché Kiev assuma impegni concreti in questo campo. Con i tre paesi caucasici sono in vigore gli accordi di partenariato e il 24 novembre prossimo saranno simultaneamente firmati i tre piani d'azione, ad indicare gli interessi e la disponibilità dell'Europa nei loro riguardi. Con la Bielorussia la situazione resta invece bloccata: nel 1997, a seguito del giro di vite impresso dal regime di Lukashenko, fu deciso di sospendere la ratifica degli accordi di partenariato e commercio.

La Russia merita, invece, un discorso a parte. Per dimensioni, potenzialità, peso politico e capacità di posizione geostrategica, non meno che per una serie di oggettive convergenze di interessi e complementarità economica, essa ha vocazione a porsi per l'Europa come un vero e proprio *partner* strategico. In effetti, abbiamo bisogno della Russia per gestire le maggiori crisi regionali e per avviare a soluzione, o quanto meno mantenere sotto controllo i conflitti congelati in Europa; e la Russia ha bisogno di investimenti europei nei settori cruciali per continuare ad alimentare il forte tasso di crescita che la sua economia registra ormai da anni. La Russia ha messo in atto, negli ultimi anni, una strategia di espansione e diversificazione della rete di trasporto verso l'estero degli idrocarburi. Putin se n'è servito, all'interno, per rafforzare il potere statale e ne ha ricavato, all'esterno, un'oggettiva capacità di influenza, nell'estero vicino ed anche ben oltre. La perdurante tendenza alla crescita dei costi dell'energia pone la Russia in una situazione ancora più vantaggiosa. Fulcro di questo progetto è la compagnia Gazprom, posseduta per il 51 per cento dallo Stato. Che Mosca sia il cruciale interlocutore energetico dell'Europa è d'altronde efficacemente simboleggiato dalla circostanza che Putin sia stato invitato, venerdì scorso, al vertice europeo informale di Lahti

dei Capi di Stato e di Governo, che aveva in agenda qualificati temi energetici. Essendo ormai chiaro che Mosca non intende ratificare la Carta dell'energia, l'Unione europea cercherà di incorporarne, per quanto possibile, i principi nel nuovo accordo di partenariato con Mosca, di cui parlavo, in modo da ottenere una forte garanzia degli impegni esistenti e futuri e, col trattamento degli investimenti, reciprocità. Bisogna convincere i russi ad accettare tutto ciò, facendo leva sull'assicurazione della stabilità della domanda europea di energia verso Mosca. Questa è stata una delle conclusioni più importanti che il vertice informale di Lahti ha raggiunto venerdì e sabato scorsi.

Signor presidente, onorevoli deputati, vengo alla conclusione di questo mio *excursus* introduttivo. Vorrei parlare dei rapporti tra l'Unione europea e i Balcani occidentali, che oggi sono di nuovo motivo di qualche inquietudine e, come sempre, di grande attenzione e di grande impegno da parte nostra. Lo sgomento, gli orrori, le passioni innescati dalle devastanti crisi che all'inizio degli anni Novanta sconvolsero per lungo tempo l'ex Jugoslavia sono ancora vivi nella memoria collettiva di un paese limitrofo come il nostro, da sempre abituato ad interagire con quelle popolazioni e con quelle realtà. Dall'incubo della destabilizzazione a due passi da casa nostra siamo usciti solo quando l'Europa è finalmente riuscita ad affrontare la situazione con spirito unitario e con una strategia condivisa ed efficace. Furono, tra il 1999 e il 2003, l'avvio del processo di stabilizzazione e associazione e la generosa apertura, per tutti i paesi balcanici, alla prospettiva di un'integrazione all'Europa a cambiare, poco a poco, il dato politico di fondo - e, con esso, addirittura il tempo storico - dell'intera regione. La prospettiva europea è stata il simbolo che ha fatto scattare un nuovo modo di pensare, ha sottratto quelle aree al risucchio del passato per recuperarle dapprima al presente e poi dirigerle auspicabilmente verso l'avvenire. La stabilizzazione dei Balcani è stato il più grande successo politico dell'Europa sulla scena internazionale e, per l'Italia, il conseguimento di un interesse vitale. Ma il lavoro non è terminato, la prospettiva europea non è stata ancora centrata dall'insieme di quei paesi e l'Italia scorge un forte interesse nazionale, oltre che europeo, al completamento di quel processo, al generale conseguimento di quella prospettiva. Anzitutto in chiave di stabilizzazione, le crisi balcaniche degli anni Novanta non sono ancora tutte passate negli archivi della storia; andiamo infatti incontro, nei prossimi mesi, ad una congiuntura politica molto delicata: definizione dello *status* del Kosovo ed elezioni parlamentari in Serbia. Il rischio è che la combinazione di questi due fattori possa favorire nel paese un'affermazione delle forze più nazionalistiche e radicali, cosa che comporterebbe un suo pericoloso salto all'indietro. Solo il mantenimento di una prospettiva europea reale e ravvicinata può disinnescare il potenziale destabilizzante ancora insito nel passaggio kosovaro che, se non attutito, reca in sé il rischio di rifrazioni e moltiplicazioni, e può mettere in crisi la configurazione della Bosnia e la solidità della Macedonia, per non parlare degli equilibri interni serbi che ho già citato.

Sia chiaro, nessuno si fa illusioni sul fatto che lo *status* finale del Kosovo altro possa essere che una qualche forma di indipendenza; ma bisognerà prestare molta attenzione ai luoghi e ai tempi per giungere ad un tale risultato. Dovremo compiere con determinazione tutti gli sforzi necessari per giungere ad una soluzione negoziata. Bisognerà evitare di presentare il possibile «pacchetto di compromesso» sullo *status*, su cui sta lavorando l'inviato delle Nazioni Unite Ahtisaari, prima che abbiano avuto luogo le elezioni politiche in Serbia. Sarà poi essenziale prevedere una forte presenza internazionale civile e militare in Kosovo, nella fase post-*status*. In questo senso, l'Unione europea sta pianificando una robusta missione di polizia.

All'integrazione dei Balcani in Europa portiamo anche un primario interesse in termini di sicurezza interna. Vanno riportati sotto controllo rilevanti parti di territorio su cui la presa delle autorità nominali è molto relativa. Vi possono prosperare traffici di tutti i tipi e temibili filiere di criminalità transnazionale. E stiamo parlando di aree a brevissima distanza dall'Italia. Rischiamo, insomma, di trovarci pericolosamente scoperti sul nostro fianco est, ed anche per questo dobbiamo fare di tutto per chiudere il vistoso buco che si configura nella carta geografica dell'Europa, dopo l'adesione rumena e bulgara.

I Balcani ci servono, in Europa, anche per ragioni economiche e commerciali. Si tratta di territori

tradizionalmente fertili per le nostre piccole e medie imprese, anche perché culturalmente comprensibili, dotati di infrastrutture in via di progressiva modernizzazione, tradizionalmente aperti alle nostre influenze e sensibili al fascino del modello Italia. Non a caso occupiamo, in rapporto ad essi, i primissimi posti di interscambio commerciale.

Infine, in chiave geostrategica, un significativo allargamento a sud-est verso paesi a vocazione mediterranea e addirittura adriatica ci permetterebbe di correggere in modo significativo quello sbilanciamento verso nord-est degli equilibri e degli assi di espansione concettuali dell'Europa che sono stati enfatizzati dall'ultimo allargamento e che, come credo appaia chiaro anche da alcune argomentazioni qui svolte, ci rendono più disagiata operare lungo le traiettorie geografiche a noi più consone.

Le relazioni tra l'Unione europea e i paesi balcanici occidentali si inquadrano tecnicamente nel processo di stabilizzazione e di associazione nato nel 1999 e poi arricchito con l'agenda di Salonicco nel 2003. Il suo strumento centrale è rappresentato dall'Accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA): si tratta di un tipo di legame contrattuale peculiare, perché contiene una clausola evolutiva che contempla l'eventualità dell'adesione all'Unione per i paesi dell'area. Nel corso degli ultimi anni, tutti i paesi della regione hanno compiuto importanti passi avanti nel processo di avvicinamento verso l'Unione europea: la Croazia, con l'avvio dei negoziati di adesione all'Unione europea, nell'ottobre 2005 (un ASA è già in vigore dal 1° febbraio 2005), che stanno andando relativamente bene, (le previsioni sono che Zagabria potrebbe diventare membro dell'Unione europea, indicativamente nel 2009 o nel 2010); l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, con l'ottenimento dello *status* di paese candidato nel dicembre 2005 (un ASA è già in vigore dal 1° aprile 2004; per Skopje, tuttavia, la prossima tappa nell'imminente sarà l'avvio dei negoziati di adesione); l'Albania, con la firma dell'ASA avvenuta nel giugno 2006 (è importante che Tirana, una volta che l'accordo sarà stato ratificato ed entrerà in vigore, lo applichi correttamente); la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro (negoziati per un ASA sono attualmente in corso e potrebbero concludersi, se tutte le condizioni verranno rispettate, entro la fine dell'anno); la Serbia, i cui negoziati sono stati iniziati, ma poi congelati il 3 maggio ultimo scorso, in considerazione dell'insufficiente cooperazione del Governo di Belgrado con il Tribunale penale internazionale, certificata dal procuratore generale, signora Del Ponte (è però nostra convinzione che, superato quanto prima questo ostacolo, per Belgrado si possa e si debba individuare una corsia preferenziale di avvicinamento all'Unione europea).

Nel definire il quadro dei rapporti della regione con l'Europa bisogna anche ricordare che, una volta definito il suo *status*, anche per il Kosovo dovrà essere avviato un esercizio per arrivare ad un rapporto contrattuale con l'Unione europea. Sia la trascorsa presidenza austriaca sia l'attuale finlandese hanno fatto della regione una delle priorità dei rispettivi semestri, mentre le istanze comunitarie hanno in varie occasioni riaffermato la prospettiva europea dei paesi balcanici, assicurando il sostegno dell'Unione europea tramite misure pratiche, al fine di rendere la stessa più tangibile, in particolare per quanto riguarda la cooperazione regionale, una maggiore flessibilità del regime dei visti, nonché la garanzia di un aiuto finanziario adeguato, in particolare attraverso il nuovo strumento di pre-adesione (ISPA), che sarà introdotto dal 1° gennaio 2007, in sostituzione dell'attuale programma CARDS.

Il complessivo processo di avvicinamento dei paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea si situa oggi nell'ambito di un difficile dibattito sul futuro dell'allargamento, che verrà concluso dal Consiglio europeo di dicembre. Il suo elemento qualificante è oggi costituito dalla definizione della capacità di assorbimento dei nuovi membri da parte dell'Unione, cui si aggiunge la constatazione della necessità di recuperare il consenso delle opinioni pubbliche europee verso la prospettiva di nuove adesioni. Da parte italiana, seppur disponibili ad avviare un serio dibattito su tali temi, non abbiamo mancato di rilevare gli evidenti rischi di un confronto potenzialmente controverso e divisivo, che alcuni Stati membri potrebbero strumentalizzare per inseguire surrettiziamente misure dirette a rallentare o arrestare, di fatto, il processo di allargamento, in contrasto con gli impegni solennemente presi, in particolare verso i paesi dei Balcani occidentali. Restiamo invece convinti

che all'Unione europea incomba il dovere di mantenere coerenza e credibilità, soprattutto in questa fase estremamente delicata per la regione, nella quale l'Europa gioca un ruolo cruciale, e ove la previsione di una futura adesione agisce più che mai, oggi, come vera e propria forza motrice per le indispensabili riforme politiche ed economiche. Come dicevo poc'anzi, rimettere in discussione la prospettiva europea dei Balcani occidentali metterebbe a repentaglio i fragili equilibri e rischierebbe di riaccendere tensioni fra i paesi dell'area.

Ringraziandovi per l'attenzione, rimango a vostra disposizione per rispondere ad eventuali domande che vorrete porermi su questa tematica.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Cangelosi per la sua relazione introduttiva, ampia e puntuale. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

RAMON MANTOVANI. Quanto tempo rimane, presidente?

PRESIDENTE. Dati i concomitanti impegni dell'Assemblea, dovremo concludere i nostri lavori entro le ore 14, onorevole Mantovani. Se fosse possibile, anche prima.

RAMON MANTOVANI. Capisco, presidente, non mi dilungherò troppo.

PRESIDENTE. Non la interpreti come una minaccia, onorevole Mantovani.

RAMON MANTOVANI. Ho compreso, presidente. La relazione dell'ambasciatore è stata vastissima, nonché molto interessante. Lo ringrazio sentitamente, perché credo che, nel corso dei nostri lavori, sarà utile tener conto della sua illustrazione. Vorrei dire alcune cose, naturalmente insistendo sulle questioni verso le quali nutro maggiori dubbi e perplessità, e rispetto alle quali maggiore è la mia distanza dall'impostazione che è stata data, giacché sono d'accordo con molto di quanto è stato detto, seppur con diverso grado di condivisione.

L'ambasciatore ha detto, grosso modo, che l'Unione europea e la sua politica estera hanno fatto un piccolo salto di qualità in occasione della crisi israelo-libanese, anche dal punto di vista della funzione internazionale dell'ONU. Condivido assolutamente questa affermazione - penso peraltro che ci sia un merito italiano in tale risultato -, anche se penso che questo obiettivo sia ancora ben lontano dall'essere raggiunto: intendo dire che la politica estera di sicurezza dell'Unione europea non ha ancora scelto definitivamente se lavorare oppure no per un rafforzamento ed una vera riforma delle Nazioni Unite.

Credo che la missione in Libano vada in questa direzione, ma vedo anche controtendenze che mi preoccupano. Lei ha parlato, ad esempio - mi scusi se mi riferisco direttamente alle sue parole -, di «Stati banditi». È una definizione ufficiale dell'Unione europea?

ROCCO ANTONIO CANGELOSI, *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea*. «Falliti», onorevole Mantovani, non «banditi».

RAMON MANTOVANI. Mi scusi per l'equivoco, allora: avevo capito «banditi».

Ad ogni modo, la lista dei terroristi a cui lei ha fatto cenno è una lista che noi tutti sappiamo bene essere stata mutuata da quella stilata dal Dipartimento di Stato degli USA. Ne fanno parte numerose organizzazioni che non hanno nulla a che vedere con il terrorismo fondamentalista islamico, il che non vuol dire che non usino mezzi di lotta che potrebbero essere anche considerati di tipo terroristico. Alla luce di ciò, le chiedo se sia opportuno continuare a mantenere questa impostazione: sarebbe, forse, preferibile discernere, per meglio colpire.

Faccio questo esempio non perché voglia introdurre una discussione su tale questione - discussione che abbiamo fatto, facciamo e comunque faremo -, quanto perché mi pare che esista ancora, da

parte dell'Unione europea, un certo grado di non autonomia, di non indipendenza totale. Penso che l'Unione europea debba essere in competizione con gli Stati Uniti, ma non sul terreno che essi di volta in volta impongono, come terreno principe sul quale deve svolgersi la competizione. L'Unione europea ha risorse proprie, rappresentate dalla sua storia, dalla sua cultura, ma anche dal suo modello sociale. Tutti i paesi dell'Unione europea hanno un modello sociale, sia quelli che sono stati attraversati da dittature totalitarie di destra o di stampo comunista e socialista, sia quelli di grande tradizione democratica: come si può dare valore a questo modello sociale nel mondo? Come può questo modello diventare una leva per la politica estera? Dico questo non per imporre il modello sociale europeo, ma per guardare il mondo attraverso un punto di vista che non può essere quello - lo dico esplicitamente - dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Perché dobbiamo chiedere ad un paese europeo di aderire ai trattati commerciali dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, per poter avere un rapporto con noi? C'è un'agenzia delle Nazioni Unite, l'UNCTAD, competente per quanto attiene al commercio; ci sono i nostri accordi bilaterali e i progetti di associazione all'Unione europea. Inoltre, è facile per l'Unione europea stabilire accordi vantaggiosi attivando trattative con i singoli paesi. Considero un gravissimo errore usare gli strumenti negoziali dell'OMC - che peraltro sta andando incontro a un fallimento, collocandosi tra le organizzazioni internazionali che non riescono a firmare uno straccio di accordo - come strumento della nostra politica estera: guai se volessimo fare la stessa cosa con la Russia, che non è ancora parte di alcuni accordi commerciali (non mi riferisco all'Organizzazione, che è un'altra cosa, poiché per aderirvi bisogna firmare i trattati commerciali e passare per terribili norme capestro, diversamente da quanto accade per le Nazioni Unite)! Dico questo anche in riferimento a tutta la politica che è stata fatta nei confronti della riva sud del Mediterraneo.

Signor ambasciatore, lei sa che l'Unione europea sui diritti umani applica due pesi e due misure: questa è la verità. Lei ha citato tre paesi - Tunisia, Marocco e Giordania - che sarebbero all'avanguardia nei rapporti con l'Unione europea, dal punto di vista del dialogo e dell'integrazione regionale, ma sono anche paesi campioni per la violazione dei diritti umani: anche mettendo a parte la Giordania - che non è neanche un paese vicinissimo, rivierasco -, sappiamo come stanno le cose dal punto di vista dei diritti umani negli altri due territori. Esprimo queste considerazioni non perché intenda difendere l'idea della solidarietà nei confronti delle vittime di questo o di quell'altro paese (per me le vittime sono tutte uguali). Le chiedo, però, se secondo lei sia ora oppure no di cessare l'utilizzo di due pesi e due misure. Siamo sicuri che, con i paesi rivieraschi del Mediterraneo, i trattati di associazione che prevedono la progressiva e inarrestabile liberalizzazione del commercio come motore del processo di dialogo e di integrazione siano la strada giusta? Io ritengo di no, perché da questo punto di vista stiamo già subendo i primi contraccolpi.

L'ultima questione che voglio sollevare riguarda i Balcani. Sono in gran parte d'accordo con la descrizione del problema che lei ha fatto, ma occorre sottolineare che la situazione esistente nei Balcani è in gran parte il frutto della politica estera di alcuni paesi europei. Non si può dire che quanto è successo in quell'area sia, da tutti i punti di vista e per tutti gli attori coinvolti, completamente indipendente dall'atteggiamento e dalla politica estera di alcuni paesi europei: sarebbe irresponsabile pensarlo. Noi, come Unione europea, vogliamo proseguire su una strada che non tenga conto di questa circostanza, che non voglia cambiare direzione e riparare alle conseguenze delle ingerenze e degli interessi - a volte perfino miserevoli e meschini - di alcuni Stati europei, non certo dei loro popoli? Vogliamo continuare a pensare che il problema dei Balcani si possa risolvere prevalentemente con lo strumento militare? Ormai, abbiamo truppe dappertutto. Nei Balcani, non c'è stato conflitto che non abbia visto la presenza delle nostre truppe. Non capisco, peraltro, dove sarebbe la difesa dei nostri interessi, visto che i nostri aerei sono andati a bombardare proprietà italiane in Serbia: mi è sempre stato difficile capire questo dettaglio.

Detto ciò, le chiedo sinceramente che idea abbiano l'Italia e l'Unione europea su come integrare, appunto nell'Unione, il complesso di entità statuali costitutesi in seguito al devastante processo cui ho fatto cenno. Si sceglierà ancora una volta un percorso prevalentemente commerciale, che magari

preveda una cittadinanza di serie B per questi paesi - come è successo per altri paesi dell'est appena entrati nell'Unione europea -, mentre alle loro merci si concede piena capacità di circolazione?

ALESSANDRO FORLANI. Ringrazio l'ambasciatore Cangelosi per la sua relazione. Ne condivido in pieno l'auspicio e la direttrice di marcia enunciati all'inizio, laddove ha definito l'Europa, almeno in potenza, un attore globale nello scenario internazionale, un soggetto di politica estera che deve operare a trecentosessanta gradi nella tutela della pace, della stabilità, della sicurezza, nell'azione di soccorso rispetto a situazioni di particolare criticità, in un'attività di monitoraggio delle condizioni di stabilità nel mondo.

Il processo di integrazione dell'Europa ha subito, sul piano squisitamente istituzionale, un forte rallentamento: basti ricordare i due referendum dello scorso anno e la battuta d'arresto del processo costituzionale (un cappello formale, anche se non certamente privo di valore politico). Tale battuta d'arresto, tuttavia, non ci fa ritenere precluso lo sviluppo di quanto si è maturato in questi anni in termini di integrazione sostanziale dei modelli sociali, comportamentali, istituzionali, della tutela dei diritti, della cultura delle libertà, del forte consolidamento dei valori democratici - forse in modo più rilevante e più convinto rispetto al resto del pianeta -, dei modelli di democrazia partecipata tra i più qualificati. Ritengo che vi siano tutti i requisiti, sotto tale profilo, perché l'Unione europea possa svolgere questo ruolo di attore globale.

Nello stesso tempo, da parte dei paesi in via di sviluppo, dei paesi non europei e delle aree regionali che presentano particolare criticità, c'è una richiesta oggettiva di intervento, di presenza, di espletamento di questo compito: laddove alcuni problemi siano diventati cronici, laddove sia in pericolo la pace o venga minacciata la sicurezza, c'è un'aspettativa positiva nei confronti dell'Unione europea, del suo potenziale ruolo di mediazione, di soluzione dei conflitti e di assistenza per il superamento di queste criticità.

Non vedo la PESC ed il processo di integrazione come strumenti per l'immediato raggiungimento di particolari risultati o per lo svolgimento effettivo di un ruolo di politica estera sulla base di trattati, di nuove costituzioni, di atti formali. Ho sempre visto l'Europa, come anche la sua politica di sicurezza e di difesa - che dell'Europa è il braccio, nelle relazioni internazionali, nello svolgimento di un ruolo mondiale -, quali fenomeni che possono realizzarsi attraverso la prassi e, gradualmente, attraverso le iniziative politiche e l'esercizio concreto di un ruolo di politica estera e di promozione della pace nel mondo, al di là degli atti formali che possono essere assunti con una serie di iniziative.

Sappiamo bene quanti problemi, quante resistenze, quante diffidenze si incontrano, quando si tratta di fare una costituzione, di cambiare un regolamento, una normativa, in un ambito diventato, alla luce dell'ultimo allargamento, molto esteso e con elementi di eterogeneità. Sappiamo che, di fatto, l'Europa ha proceduto sempre attraverso piccoli passi, che però hanno determinato un fenomeno ed una linea di tendenza irreversibili.

Non pretenderei, quindi, un'evoluzione troppo rapida, ma ritengo che si debba procedere nella direzione assunta in questi anni, dopo le disastrose vicende balcaniche, e in particolare sulla strada intrapresa con la recente missione in Libano che, come giustamente ricordava l'ambasciatore, ci porta ad essere protagonisti nello scenario critico mediorientale. È una missione delle Nazioni Unite che, di fatto, è divenuta una missione europea, costituita dai grandi paesi europei: in quell'area, essa assicura la tutela la pace; ha garantito il rispetto del cessate il fuoco - anzi, la sua stessa deliberazione ha reso possibile il cessate il fuoco - e deve essere accompagnata da un impegno politico della stessa Europa rispetto alle criticità di quella regione. L'interposizione e la presenza militare, infatti, se non vogliono trasformarsi con il passare del tempo in situazioni incancrenite o senza uscita - come si sta verificando in altri scenari -, debbono essere accompagnate da una forte iniziativa politica per la soluzione di quei problemi.

Ritengo, inoltre, che la politica estera di sicurezza dell'Europa, così come è accaduto con il ruolo di interposizione assunto in Libano, debba essere, oggi, protagonista nell'impegno per la soluzione del conflitto alla base delle altre situazioni di tensione presenti in Medio Oriente. Mi riferisco al

conflitto israeliano-palestinese, che ultimamente ha avuto delle recrudescenze, che ancora oggi vede di fatto bloccato il processo di pace e tutti i problemi paralizzati e aggravati da nuovi scontri, tensioni e preclusioni. Su quello scenario vorrei un'Europa presente con il suo patrimonio di valori, di cultura e di sessant'anni di pace.

Questo dovrebbe essere uno degli obiettivi prioritari, nonché un banco di prova della nostra capacità di agire in ambito mondiale come soggetto unico di politica internazionale, in grado di superare - sono d'accordo con l'ambasciatore - le tentazioni connaturate alla nostra storia e tradizione (testimoniata, ad esempio, dalle vicende di Francia ed Inghilterra, da sempre - fin dal Medioevo - grandi Stati nazionali e potenze mondiali, fattesi carico, nel bene o nel male, degli equilibri e delle evoluzioni nel mondo intero, in uno scenario a trecentosessanta gradi). Diversamente dal passato, il processo attuale - parlo in termini gradualistici, non voglio essere eccessivamente utopista o astratto - dovrebbe, infatti, tendere alla graduale affermazione dell'Europa come unico soggetto rappresentativo, con la progressiva attenuazione del ruolo - finora forte - delle potenze nazionali, soprattutto allorché quest'ultimo venga svolto non in sintonia con le istituzioni europee, ma unilateralmente o addirittura facendo da sponda ad altri paesi.

Questo processo dovrà poi avere come sbocco, in un futuro speriamo non molto lontano, la possibilità per l'Unione europea di ottenere un seggio nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, facendo gradualmente in modo, anche per ragioni di parità e di uguaglianza tra paesi europei, che non ci siano più i seggi dei singoli Stati nazionali, ma quello di un'Europa che li rappresenti tutti - almeno tra i membri permanenti - nel Consiglio di sicurezza.

TANA DE ZULUETA. Anch'io ringrazio l'ambasciatore per questo importante aggiornamento. Il mio intervento si comporrà principalmente di domande, in quanto condivido l'impianto della sua esposizione.

Mi soffermerò, in primo luogo, sulla capacità di portare l'Europa a svolgere quello che lei ha definito un ruolo attivo, a sostegno di politiche di pace e di sicurezza, in seno al Consiglio di sicurezza. Al riguardo, lei ha parlato di un concerto preventivo con i nostri *partner* europei: mi chiedevo se fosse concepibile fare un passo in più e se di questo il ministro italiano avesse discusso all'ultimo Consiglio europeo. Nel programma dell'Unione c'è, a questo proposito, una proposta che può suonare ardita, ma di fatto è molto interessante per un paese che si è dato l'esplicito obiettivo di ottenere un seggio unico nel Consiglio di sicurezza. La proposta è quella di integrare la delegazione italiana con un rappresentante del Consiglio europeo, possibilmente anche - quando ciò potrebbe rafforzare la nostra azione - l'Alto rappresentante della politica estera.

La seconda domanda riguarda il suo allarme, particolarmente condivisibile, circa una politica non sufficientemente attiva per lo sviluppo dei paesi della sponda sud del Mediterraneo ed il rischio che, in quei paesi, vi sia una convinzione crescente che le nostre priorità, come Europa, si siano riorientate. In un incontro informale con i rappresentanti delle Commissioni esteri e difesa, il Presidente Prodi ha parlato in modo molto concreto di due strumenti per una politica euromediterranea: la Banca mediterranea - so che i nostri *partner* della sponda sud ripongono molte speranze in questo strumento e che il Presidente Prodi ha delle idee molto precise su come potrebbe essere istituito - e un'istituzione universitaria paritetica.

Riguardo alla Russia, poi, l'impressione dei cittadini europei, dopo l'ultimo vertice, è che essa abbia deciso di giocare il suo rapporto con l'Europa in modo abbastanza aggressivo, scartando la possibilità della Carta energetica e addirittura esprimendo qualche commento denigratorio di troppo nei confronti di qualche paese europeo, compreso il nostro. Mi domando se la questione della sicurezza energetica, divenuta imprescindibile, non possa essere affrontata con più successo - ho la sensazione che questo sia l'orientamento della diplomazia russa - nel contesto delle Nazioni Unite, dove la Russia gioca un ruolo paritetico, essendo paese componente del Consiglio di sicurezza. Credo che su questo concorderebbero anche le istituzioni (un'occasione potrebbe essere fornita dalla Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo economico europeo, la quale avrebbe in programma, per l'anno prossimo, una riunione a livello ministeriale, da tenere a Ginevra): alla luce

di ciò, si potrebbe sdrammatizzare questo negoziato e farlo diventare più costruttivo?

Le rivolgo, infine, un ultimo quesito. Per quanto riguarda la Costituzione, lei all'inizio ha detto che è molto importante superare l'attuale quadro istituzionale dei tre pilastri, ed ha accennato al percorso, ora fermo, del processo costituente. Mi domando se il nostro paese intenda sostenere un percorso su questo fronte e, se sì, quale percorso, dal momento che finora non ci sono stati segni molto forti al riguardo. L'Italia non è certo tra i paesi che considerano già morta la Costituzione europea: l'abbiamo ratificata, non potremmo farlo. Abbiamo sostenuto la posizione spagnola e credo che, allo stesso modo, sosterremo quella tedesca, nel semestre di presidenza assegnato alla Germania: sarebbe però interessante ricevere chiarimenti sulla natura delle intenzioni italiane, e sapere se siano rivolte all'assunzione di iniziative specifiche per riprendere le fila di questo percorso spezzato.

SERGIO D'ELIA. Ringrazio l'ambasciatore Cangelosi per essere qui oggi e per la sua ampia relazione, premettendo che anche il mio intervento sarà pressoché esclusivamente costituito di domande.

La prima riguarda il processo costituzionale dell'Unione europea, evidentemente in crisi, ed il blocco oggettivo che si è creato per le mancate ratifiche del testo costituzionale in alcuni paesi. Al di là della crisi del processo relativo all'approvazione della Costituzione in alcuni Stati membri, lei ha parlato di futuro allargamento dell'Unione europea. Le chiedo se, più in generale, non convenga sulla considerazione secondo la quale è difficile immaginare un processo di allargamento a fronte di una debolezza delle istituzioni europee. Quand'anche venisse approvato in tutti i paesi questo progetto costituzionale, rimarrebbe, infatti, un deficit democratico delle istituzioni europee, fondate essenzialmente sull'esistenza di Stati nazionali, più che su istituzioni federaliste. Non si elegge direttamente il Presidente del Parlamento, né il presidente della Commissione: questi sono elementi che fanno pensare ad un'obiettivo debolezza delle istituzioni, rispetto alla quale procedere ad allargamenti mi pare rischioso ed imprudente.

Considero, altresì, con molto favore quanto lei ha detto rispetto al futuro dell'Unione europea, che non è né a nord né ad est ma, in termini di raccolta delle sfide poste all'Europa, nella sponda sud del Mediterraneo, al cui sviluppo economico e sociale - a suo parere - dovrebbero mirare i nostri investimenti: fermo restando l'apprezzamento per la sua posizione, non trova questo in contraddizione con uno dei pilastri della politica europea, la cosiddetta PAC? La politica agricola comune, infatti, è un modo per impedire, se non altro nel settore agricolo, uno sviluppo dei paesi del sud del Mediterraneo, essendo la PAC strutturata su una logica interna di sussidi agli agricoltori, tale da precludere un concorrenziale accesso al mercato delle merci provenienti da quella zona.

Vengo, quindi, alla terza questione. Lei ha accennato all'assistenza giudiziaria in Iraq come impegno non solo italiano - che so esserci -, ma anche dell'Unione europea in quanto tale. Le chiedo se questo impegno sia compatibile con il sistema giudiziario che sta attualmente procedendo contro Saddam Hussein e con il tribunale che emergerà, a giorni - senza neppure essere conforme alle regole minime dei trattati internazionali, né qualificabile come imparziale e giusto -, la sentenza nei suoi confronti. Davvero non concepirei un impegno italiano sul fronte della cooperazione e dell'assistenza giudiziaria in Iraq, considerando che si svolgono processi di quel tipo (tralasciando qui le conclusioni relative alle assai probabili sentenze cui quei medesimi processi giungeranno). L'ultima questione, infine, riguarda l'Iran, di cui lei non ha parlato. Mi chiedo se il dialogo con l'Iran sui diritti umani, avviato dall'Unione europea credo tre anni fa, e che mi pare sia giunto ad un punto morto, si sia interrotto oppure stia ancora andando avanti.

SERGIO MATTARELLA. Anch'io ringrazio molto l'ambasciatore, anche a nome del gruppo di cui faccio parte, per la sua esposizione. Fatta questa premessa, vorrei porre alcune domande. Condivido appieno la sua considerazione secondo la quale il Libano e la crisi libanese sono stati l'occasione per un rilancio della politica estera dell'Unione: lo sono stati a livello della qualità delle decisioni, ed anche come atmosfera, come clima europeo. In questo, ha certo fortemente contribuito

il nostro paese, da protagonista, ed è un suo merito. Lei ha definito puntualmente la politica estera dell'Unione come non compiuta, affermando che questo suo carattere permarrà per molto tempo, ed io condivido la sua affermazione. Lei ha inoltre detto che il minimo indispensabile per poterla sviluppare sarebbe attuare, prevedere e disciplinare quel che è previsto dal Trattato costituzionale. Il tempo però passa, le esigenze aumentano, il bisogno di politica estera europea cresce e le chiedo cos'altro - pur non nascondendomi che arrivare a conseguire quanto previsto dal Trattato europeo sarebbe già molto - in realtà occorra, considerato che l'attuazione del Trattato costituzionale coinciderebbe con l'adempimento minimo, ma non certamente sufficiente. Dal suo punto di osservazione, dunque, che cosa è possibile ipotizzare a riguardo?

Una seconda domanda riguarda i Balcani: lei ne ha fatto un quadro puntuale e mi sembra di poter comprendere, da quanto ha detto, che l'Unione europea stia dando agli interlocutori dei Balcani la prospettiva dell'ingresso nell'Unione, misura indispensabile per coprire il buco che lei ha indicato: la sensazione, dunque, è che vi sia un piano complessivo, ossia rivolto a tutti i paesi dei Balcani (né, a mio avviso, potrebbe essere altrimenti, anche nell'ipotesi - forse inevitabile - in cui dovesse prevedere tappe e scadenze differenziate per i singoli componenti). Mi sembra, da quel che ha detto, che l'Unione stia trasmettendo tale sensazione a tutti gli interlocutori e le chiedo conferma di questo, perché mi sembra importante che nessuno dei paesi balcanici ipotizzi che qualcuno degli altri possa restar fuori dal processo di adesione. Si tratta certamente di un processo indispensabile per l'Unione, pur con le difficoltà e le esigenze di modulare i tempi in maniera adeguata e puntuale. È dunque nell'interesse del nostro paese - condivido quanto lei ha detto - aver collaborato e ottenuto una stabilizzazione dei Balcani, che potrà essere reale e definitiva solo nella prospettiva di ingresso nell'Unione europea.

La terza domanda che mi permetto di rivolgerle riguarda il fenomeno dell'immigrazione: qual è, a suo avviso, dal suo punto di osservazione, il grado di convinzione dell'Unione circa la necessità di una politica di investimenti e di sviluppo nei paesi da cui proviene l'ondata migratoria? Qual è il grado non soltanto di convinzione, ma anche di disponibilità che i paesi dell'Unione - e l'Unione nel suo complesso - hanno rispetto all'esigenza di intervenire *in loco*, per non limitarsi solamente a pensare di contenere il fenomeno migratorio?

Concludo il mio intervento con una considerazione. Mi ha molto colpito la sua affermazione circa la difficoltà di alcuni paesi nordici a comprendere la realtà dei paesi del Mediterraneo. Non le faccio una domanda in merito, ma registro questa percezione che lei ci ha manifestato e che mi ha davvero colpito, sperando, nel futuro, in una maturazione della capacità di comprendere questa realtà da parte dei nostri *partner* del nord Europa.

CLAUDIO AZZOLINI. Sarò molto breve, anche perché, in sostanza, condivido quanto hanno detto, in generale, gli altri colleghi e in particolare il collega Forlani. Prima di esporre le mie considerazioni, vorrei anche ringraziare l'ambasciatore per la sua esposizione, che ci mette nella condizione di dare attualità alle nostre conoscenze.

Come lei ricorderà, signor ambasciatore, ho maturato un'esperienza prima al Parlamento europeo, poi, in quanto parlamentare italiano, all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa: ieri con una responsabilità, oggi come membro della stessa delegazione. Condizionato come sono, dunque, dalla mia esperienza, mi domando perché un contesto come quello dell'Unione europea non tenga in debito conto il patrimonio consolidato che realtà come il Consiglio d'Europa hanno costruito nel pluriennale mandato svolto in favore dei diritti umani, della democrazia e di quei paesi che, secondo me, sono attualmente e resteranno in futuro cornice dell'Unione europea, ma non sua parte integrante, per ovvi motivi e talvolta per scelta.

Certamente, il tentativo di richiamare e sollecitare una maggiore attenzione ad un'integrazione operativa e funzionale risponde ad obiettivi comuni e condivisi (paradossalmente, gli stessi ministri che seggono al comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sono quelli che vanno poi al Consiglio europeo): alla luce di ciò, si può immaginare che in una politica, soprattutto mediterranea, ci sia una riflessione aggiuntiva, anche rispetto alle sollecitazioni che sono venute da parte di altri colleghi?

PRESIDENTE. Il quadro delle considerazioni svolte e delle domande poste mi pare impegnativo. Non essendovi altri interventi, do la parola all'ambasciatore Cangelosi per la replica.

ROCCO ANTONIO CANGELOSI, *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea*. Ringrazio lei, presidente, e gli onorevoli parlamentari, per le domande molto stimolanti che mi sono state rivolte: si tratta di questioni che richiedono ampia riflessione e che danno agli operatori come noi la percezione degli orientamenti parlamentari rispetto a temi così articolati. Comincerei dalle domande dell'onorevole Mantovani, premettendo di condividere il discorso sul modello sociale europeo sollevato da alcuni deputati. In effetti, il modello europeo è un modello *sui generis* e rappresenta una risposta adeguata ed importante per gestire la globalizzazione. L'Europa ha cercato di andare avanti nella costruzione europea preservando alcune libertà e alcune acquisizioni sociali molto importanti: ciò ha rappresentato un grande successo e, a mio avviso, questo modello va preservato e valorizzato, costituendo un dato di fatto significativo.

In ordine all'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Unione Europea non pone delle precondizioni. L'OMC stessa prevede, però, nei confronti dei paesi che aderiscono all'Organizzazione, una serie di regole, non soltanto nello specifico settore commerciale, ma anche inerenti, ad esempio, al rispetto dei diritti sociali (si pensi alla clausola sociale, al divieto di far ricorso al lavoro minorile, oppure al rispetto di certi principi basilari concernenti le condizioni sanitarie dell'ambiente di lavoro). Che poi queste regole non trovino un'effettiva applicazione è un altro aspetto del problema, ma per l'Unione europea il loro rispetto è un obiettivo prioritario.

Qualcosa di analogo si può dire per quanto riguarda le Nazioni Unite. Lei ha ragione. Effettivamente, l'Unione europea non ha sempre dato una grossa spinta all'ONU. Ho citato, da ultimo, il Libano proprio perché, per quanto riguarda quello scenario, la convergenza dell'azione di Nazioni Unite ed Unione europea ha riportato la comunità internazionale verso un multilateralismo efficace, verso un'azione concertata nell'ambito degli organi societari delle Nazioni Unite, attribuendo all'Unione il ruolo di artefice principale.

L'occasione che abbiamo, nell'ambito del Consiglio di sicurezza - e qui rispondo all'onorevole De Zulueta, che mi ha specificamente chiesto come l'Italia intenda parteciparvi -, credo sia molto importante. Da parte italiana, il ministro degli affari esteri, Massimo D'Alema, non ha ancora messo sul tavolo una proposta specifica: ha giustamente detto che bisogna concertarsi con gli altri paesi che ne faranno parte, come il Belgio e la Slovacchia, per individuare con loro quale tipo di azione intraprendere. Nell'ambito del Ministero degli affari esteri è da lungo tempo in corso una riflessione su come inserire nel quadro della nostra delegazione i rappresentanti della presidenza di turno - a cominciare dalla presidenza tedesca - e del segretariato del Consiglio, cioè dell'Alto rappresentante Javier Solana. Abbiamo esaminato anche tecnicamente come ci si possa muovere in questa direzione e, benché non sappiamo se riusciremo a inserire nella nostra delegazione i predetti rappresentanti, è nostra intenzione coinvolgere pienamente comunque la presidenza tedesca, i membri attuali permanenti - Francia e Gran Bretagna -, il Belgio e la Slovacchia, che fanno parte del Consiglio di sicurezza. Credo che sia un'occasione da non perdere per rilanciare il ruolo dell'Unione europea in questo quadro.

Vengo poi alla domanda, sempre dell'onorevole Mantovani, riguardante il problema del rispetto dei diritti umani, dei due pesi e delle due misure. Lei si riferiva, in particolare, al Mediterraneo ed ha citato alcuni paesi, tra i quali la Tunisia. Non voglio fare il discorso del relativismo rispetto ai diritti, ma bisogna considerare che, ad esempio, un paese come la Tunisia - che conosco avendovi svolto attività in qualità di ambasciatore - ha compiuto grossi sforzi verso la laicizzazione e la democratizzazione. È vero che ci sono ancora zone d'ombra da affrontare, ma ricordo che, sulla questione del velo - un tema molto importante, carico di simbolismi e suscettibile di innescare elementi conflittuali nel nostro rapporto con le società islamiche - si sono riscontrati segnali particolarmente positivi. Mi riferisco all'impegno assunto dalla Tunisia a far rispettare la regola «via il velo», che già Bourghiba aveva introdotto e che aveva rappresentato uno dei primi simboli della democratizzazione e dell'evoluzione del paese. Mi rendo certamente conto delle difficoltà e delle

divergenze che vi possono essere nel valutare un paese o l'altro. Bisogna però considerare anche il contesto economico e sociale nel quale i fenomeni avvengono ed occorre cercare di spingere gradualmente verso un sempre maggior rispetto di questi principi, cosa che l'Unione europea fa regolarmente nei consigli di associazione e nei consigli di partenariato con questi paesi. Per quanto riguarda i Balcani, certamente la storia non si può ignorare; per analizzare la situazione dei Balcani come il frutto di una serie di interconnessioni storiche e delle politiche dei singoli paesi bisognerebbe risalire molto indietro nel tempo, mentre noi dobbiamo partire dalla situazione attuale. Dare ai Balcani la prospettiva europea è lo strumento principale per fronteggiare la dinamica in atto: negare a questi paesi la prospettiva europea, significherebbe rianimare quei conflitti interetnici che si possono comporre soltanto nel quadro più vasto dell'Unione europea. La transizione in corso è un momento molto importante: ho parlato del Kosovo, proprio per sottolineare la delicatezza di questo passaggio, al quale noi siamo chiamati. Dobbiamo evitare che le elezioni in Serbia siano incentrate su quella regione: se così fosse, avremmo ripercussioni nazionalistiche molto negative, che potrebbero dare una grossa spinta a quanti cercano questo esito, con gravi conseguenze sia in Bosnia-Erzegovina che in Macedonia. Dobbiamo fare in modo che il processo di negoziato degli accordi di associazione e stabilizzazione riprenda, affinché il dibattito sul Kosovo sia contemperato da questa prospettiva europea. È uno sforzo che dobbiamo fare. Anche il ministro D'Alema ha insistito molto su questo aspetto, nell'ultimo Consiglio. È vero, il tribunale internazionale dell'Aja richiede la consegna di Mladic e bisogna che Kostunica si faccia garante di una maggiore collaborazione con il tribunale internazionale, ma è anche necessario dare prova di flessibilità. Non è che dobbiamo concludere l'accordo di associazione, dobbiamo piuttosto dare l'impressione che l'Unione europea, condizionatamente al rispetto della maggiore collaborazione, sia pronta a dare la sua risposta riprendendo i negoziati. Questo è un elemento estremamente importante, tra i più delicati, di cui bisognerà senz'altro tener conto nei prossimi mesi.

L'onorevole Forlani mi ha posto un problema molto generale: come dare effettiva attuazione alla PESC. Vorrei citare un'affermazione di Solana, che probabilmente ha ripetuto anche in questa sede: «La politica estera è un modo di esprimere la nostra identità comune. Più agiremo insieme e più divideremo i successi - e forse anche i fallimenti -, più accomuneremo i nostri riflessi e la nostra idea per un'identità europea sarà più solida e meno virtuale». È vero, non basta l'aspetto istituzionale. Anzitutto ci è mancato quel salto in avanti che doveva essere rappresentato dalla Costituzione, cioè la creazione di un ministro degli affari esteri, ma anche di una serie di strumenti essenziali che avrebbero dato sostanza alla politica estera, come, ad esempio, le cooperazioni strutturate e le cooperazioni rafforzate. Il fatto, ad esempio, che per certe aree possano agire insieme alcuni paesi - i più rappresentativi e i più direttamente coinvolti -, in nome di tutta l'Unione, diventa uno strumento certamente importante. La possibilità offerta dal trattato costituzionale di svolgere tramite le cooperazioni strutturate anche azioni di *peace-keeping* e, se necessario, di *peace-enforcing*, rappresenta a sua volta uno strumento assolutamente indispensabile. È naturalmente importante che si avviino concretamente delle azioni.

Il caso del Libano lo ha dimostrato: in Libano non si è trattato di un'azione PESD, come noi avremmo auspicato, ma nei fatti lo è stata, perché si è trattato di un'azione assunta nel quadro delle Nazioni Unite, alla quale tutti i paesi europei hanno dato il loro contributo. Ricordo quel 25 agosto, quando abbiamo illustrato la situazione e presentato la nostra proposta di inviare un contingente cospicuo nel Libano: tutti i paesi, dai più grandi ai più piccoli, hanno dato la loro disponibilità, chi con dei contingenti militari, chi con la messa a disposizione delle navi; anche i paesi più piccoli, come l'Estonia o Malta, hanno messo a disposizione ospedali da campo o gruppi di unità antimine. La politica estera europea si costruisce certamente attraverso le azioni concrete. In tal senso, credo che abbiamo superato la grossa divisione che si era verificata sull'Iraq. Abbiamo ricucito queste differenze e ci stiamo forse avviando verso obiettivi maggiormente condivisi, che sono quelli propri del modello che l'Unione europea rappresenta: una potenza civile, che esporta valori e principi e che riesce effettivamente, in questo modo, a dare maggiore stabilità alla situazione internazionale. Pensiamo al nostro continente ed alla stabilità che gli è stata garantita da questi progressi,

dall'allargamento progressivo, dalla politica di vicinato, dagli accordi di associazione e stabilizzazione. Anche se ci sono delle aree e delle zone nelle quali dobbiamo ancora intervenire, dobbiamo insistere sul modello europeo, perché crea stabilità, sviluppo e democrazia. È su questa strada che credo dobbiamo continuare a svolgere la nostra azione.

Vorrei ora rispondere alle domande poste dall'onorevole De Zulueta. Riguardo al Consiglio di sicurezza ho già in parte risposto: cercheremo di trovare effettivamente una soluzione che possa comportare molto più della semplice concertazione. Vorremmo poter rappresentare anche visivamente un'Unione europea che agisce: l'ideale sarebbe avere anche la placca con scritto «Unione europea» (e magari, sotto, scritto «Italia»), ma ci sono alcuni problemi tecnici da risolvere. Per fare un altro esempio, ai membri non italiani della nostra delegazione bisognerà dare il passaporto diplomatico; ma, essendo i nostri passaporti già dell'Unione europea, anche questo problema potrà essere facilmente superato. La Farnesina sta riflettendo su questo, e credo che verranno senz'altro date delle risposte.

Per quanto riguarda la questione generale relativa alla Costituzione, postami da più parti, anche dall'onorevole D'Elia, il dibattito sta ripartendo. In Francia, esso è molto vivo, è lì che si dibatte maggiormente: ci sono state la proposta di Sarkozy, la risposta di Ségolène Royal, la proposta di Balladur all'Assemblea francese. Non a caso questo dibattito si è sviluppato in Francia, dove si avverte una situazione di profondo disagio. Basti pensare che l'integrazione europea, nel passato, è sempre progredita nella misura di quanto la Francia era disposta a concedere. Dunque, nel momento in cui questo paese ha rifiutato un trattato negoziato e sottoscritto, ciò le ha evidentemente creato un forte problema. Il problema della Francia è quindi attualmente quello di venir fuori da questa strettoia e di dare una risposta sull'Europa. Questo sarà uno dei temi della campagna elettorale francese, oltre ovviamente ai problemi di carattere economico-sociale che dovranno affrontare i due o più contendenti che si disputeranno la presidenza. Sarkozy ha avuto il merito di dire chiaramente quello che pensa e di fare una proposta - quella del mini-trattato, che potrebbe anche essere un maxi-trattato -, ma dobbiamo considerare che Sarkozy parte dalla premessa che il trattato attuale sia caduco. Ci sono invece diciotto paesi che lo hanno già ratificato, se si considerano Finlandia (che sta per ratificarlo), Romania e Bulgaria (che lo hanno già ratificato). Rimangono nove paesi che non lo hanno ancora fatto, e di questi almeno tre sono pronti a ratificarlo (Irlanda, Portogallo e anche la Danimarca). Quest'ultima perché ha ottenuto quello che voleva, il suo *opting in*, e non vorrebbe vedere il processo costituzionale perpetuarsi all'infinito. Vi sono poi alcuni paesi che hanno grosse difficoltà e che sono molto perplessi sulla ratifica (Polonia e Repubblica Ceca) ed altri, come la Gran Bretagna, che traggono vantaggio dalla situazione di grande comodità politica in cui li abbiamo messi e dunque non prendono nessuna iniziativa al riguardo. Dobbiamo, allora, partire dal fatto che già diciotto paesi hanno ratificato il Trattato e che è nostro compito dare risposte a quanti non hanno ancora proceduto in tal senso. Sono loro, comunque, che devono chiedere a noi ciò di cui hanno bisogno: è da qui che deve ripartire il negoziato, ferma restando la volontà di tener conto delle loro difficoltà e di evitare che vengano riproposte delle situazioni di rifiuto.

Fortunatamente, le elezioni in Olanda avranno luogo prima di quelle francesi e ciò potrebbe costituire un'ulteriore evoluzione che, forse, ci aiuterà. L'Italia deve svolgere un ruolo importante in questo campo: è uno dei paesi fondatori, uno dei paesi che hanno sempre dato maggiore impulso alla Costituzione e deve pertanto farsi promotrice di iniziative politiche a tale riguardo. Che l'ambasciatore Ruggiero sia stato associato ai lavori per la dichiarazione sul cinquantesimo anniversario di Roma è sicuramente un fatto molto positivo, suscettibile di dare dinamismo all'azione italiana. Credo che dovremo, tuttavia, lavorare maggiormente, in vista del Consiglio europeo di giugno, durante il quale la presidenza tedesca vorrà tracciare una *road map* per dare delle risposte, in modo tale che, prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2009 e del rinnovo della Commissione, si possa trovare una soluzione a questo problema costituzionale.

Venendo alla questione del partenariato mediterraneo, non solo si è parlato di Banca mediterranea e di istituzioni universitarie, ma lo stesso Presidente Prodi, nel giugno scorso, ha chiaramente fatto presente la necessità che il Mediterraneo divenga oggetto di una politica portante dell'azione

italiana, riproponendosi di rilanciare un'iniziativa al riguardo (ne ha parlato con molti Capi di Stato della riva nord e della riva sud). Uno degli obiettivi è proprio la Banca del Mediterraneo, alla quale i paesi della riva sud tengono in modo particolare. Quello che abbiamo potuto fare finora è stato rafforzare il FEMIP, una *facility* della Banca europea, che rappresenta un passo in avanti in questa direzione. Occorre, però, l'apporto di capitali privati: bisogna mobilitare delle banche private che possano mettere a disposizione capitali in questo contesto.

Ritengo, altresì, opportuno - il Governo sta riflettendo al riguardo - che venga assunta un'iniziativa per creare un gruppo di alti funzionari che comincino a lavorare sia sulla banca, sia sulle istituzioni universitarie, sia sui problemi dell'immigrazione, estremamente importanti, in modo tale che l'Italia, insieme agli altri paesi del Mediterraneo, rivitalizzi il processo di Barcellona. Processo che, oltre alla politica europea di vicinato, dovrebbe trarre giovamento anche da iniziative che fuoriescano dal quadro già costituito e contribuiscano a ottenere migliori risultati. Anche la Grecia ha assunto una iniziativa in materia di immigrazioni.

Credo sia importante che i paesi del Mediterraneo facciano sentire maggiormente la loro voce. In effetti - e qui rispondo all'onorevole Mattarella - c'è una oggettiva difficoltà a far comprendere come necessaria la condivisione tra i paesi europei delle difficoltà esistenti. Le frontiere dell'Unione sono il Mediterraneo, i Balcani e le frontiere orientali. Il Mediterraneo è una frontiera di tutti i paesi europei: gli immigrati clandestini che oltrepassano quel confine si disperdono poi nell'ambito del nostro continente. È quindi necessaria una consapevolezza a questo proposito, ed essa sta effettivamente crescendo. Si cerca di far comprendere sempre di più la necessità di sviluppare una politica mediterranea attiva, ma anche balcanica, perché la questione non riguarda solo l'Italia, la Grecia o la Francia, in quanto vicini di questi paesi; essa riguarda tutti, è un problema generale. Occorre però del tempo per fare maturare questa consapevolezza, perché ci sono interessi divergenti. È inevitabile - fa parte della vita umana e della politica - che si tenda a guardare più verso est, o verso i paesi più vicini, ma la direzione in questo senso va certamente mantenuta. Vengo quindi alla Russia e alla cosiddetta politica aggressiva di cui ha fatto cenno Tana de Zulueta. La Russia ha certamente un *asset* rappresentato dal fatto di coprire, con le sue esportazioni, il 25 per cento del fabbisogno energetico europeo. Nello stesso tempo, però, è un paese che ha bisogno di nuove tecnologie, di investimenti nel cosiddetto processo di *upstream* (i suoi metanodotti sono vecchi, le sue capacità di estrazione non sono adeguate) e chiede anche in quello di *downstream*, cioè a valle, l'apertura dei mercati e la partecipazione al ricco mercato europeo.

Mi riferisco solo al settore energetico, ma se si allarga un po' la prospettiva, il discorso relativo alla Russia non riguarda soltanto l'energia. Esso è sicuramente più vasto e comprende i famosi quattro spazi: il settore culturale, il settore del dialogo politico, il settore economico e il settore di giustizia e affari interni. In questo contesto più vasto, l'Europa ha quindi tutto l'interesse a realizzare con la Russia un grande partenariato, sia per la contiguità geografica, sia per l'appartenenza fisica della Russia al continente europeo, sia per i nostri interessi oggettivi. Il quadro delle Nazioni Unite non va mai dimenticato: è al suo interno che agiamo e dobbiamo sempre agire. Non dobbiamo certamente dimenticare la necessità di diversificare le nostre fonti di approvvigionamento, né dare alla Russia l'idea che essa abbia in mano tutte le potenzialità, per quanto riguarda l'energia: c'è il Mediterraneo, c'è l'Algeria e, se riusciremo a fare i rigassificatori, avremo molte possibilità di diversificare le nostre fonti di approvvigionamento. È quindi essenziale che conduciamo questo dialogo con la Russia senza limitarlo all'energia o al quadro dell'Unione europea, ma inserendolo in un contesto sempre più globale, in modo tale che il *do ut des*, i reciproci benefici siano più evidenti e più omogenei.

Per quanto riguarda il processo costituzionale, onorevole D'Elia, credo di averle risposto. Quanto all'allargamento, il binomio allargamento-approfondimento è un aspetto che è stato affrontato in varie occasioni: introdotto all'epoca del Trattato di Maastricht, è stato poi ripreso da quello di Amsterdam, da quello di Nizza, ed infine dal Trattato costituzionale. Attualmente, il processo di allargamento sta un po' frenando - sia perché si è arrestato il processo costituzionale, sia perché ci sono molte perplessità nell'opinione pubblica europea a questo riguardo -, ma dobbiamo dire che la

politica dell'allargamento ha riscosso successo: i nuovi Stati membri sono stati integrati nel contesto europeo, il loro livello di vita è aumentato notevolmente, il loro tasso di crescita in alcuni casi è pari al 9 per cento. Si tratta di un fatto notevole, che significa ricchezza per tutti e maggiore stabilità. La politica dell'allargamento deve pertanto proseguire. Essa è subordinata a certi principi: da un lato, il rispetto dei criteri di Copenhagen, dei principi di democrazia, dei diritti dell'uomo, delle regole di mercato; dall'altro, il limite geografico dell'Unione europea, che però non è mai stato definito. Sarkozy ha avuto il merito di indicare, a suo modo, il limite geografico, che comprenderebbe i paesi facenti chiaramente parte del continente europeo, della storia europea, e che attualmente possono ma non vogliono fare parte dell'Unione: la Norvegia, l'Islanda e la Svizzera, Stati che certamente, in futuro, diverranno membri. Gli stessi paesi balcanici sarebbero destinati a farne parte, anche se certamente non subito (a giudizio di Sarkozy, invece, questo processo non varrebbe per la Turchia: con essa si dovrebbe stabilire un partenariato speciale).

Ai criteri di Copenhagen se ne vuole ora aggiungere un altro. Per quanto ci riguarda, noi non vogliamo che sia considerato un criterio la capacità di assorbimento dell'Unione europea. Si tratta infatti di una valutazione di carattere economico, ma soprattutto di carattere politico. L'Unione europea si è finora allargata sulla base di un criterio funzionale: in altri termini, erano suscettibili di divenire membri dell'Unione quei paesi che avessero rispettato determinati criteri e determinate norme. Credo sia necessario proseguire su questa strada, perché tracciare delle frontiere in questo momento potrebbe essere molto divisivo e creare gravi reazioni in paesi che probabilmente non potranno fare parte dell'Unione, ma che sperano molto di entrarvi al più presto (pensiamo all'Ucraina o alla Repubblica Moldova, sulle quali è necessario svolgere qualche riflessione).

Se poi l'Unione europea riuscisse a trovare delle forme di integrazione adeguate alle diverse esigenze - pensiamo, ad esempio, a nuclei ristretti di paesi che piano piano si integrino maggiormente tra loro e nel contempo ad una condivisione dei valori, dei principi democratici e del mercato con una cerchia più vasta di Stati -, si potrebbe profilare una ulteriore soluzione. Per il momento, appare opportuno che la politica di allargamento continui sulla base dei criteri stabiliti a Copenhagen, accompagnata da quelle riforme costituzionali che ne sono una *conditio sine qua non*. La questione relativa alla PAC e al Mediterraneo si pone molto spesso: ciò è avvenuto non solo nel rapporto con i nostri *partner* mediterranei, ma anche nel quadro del negoziato Doha *round*. Dobbiamo riconoscere che l'Unione europea ha fatto grandi concessioni in materia agricola. In particolare, l'offerta fatta a Doha era molto importante: avevamo deciso di rinunciare entro un certo periodo di tempo a tutti i sussidi alle esportazioni e alle sovvenzioni interne. Una mancanza di risposta nel contesto del negoziato c'è stata, semmai, da parte americana; il negoziato si è bloccato proprio perché l'avvicinarsi delle elezioni di *midterm* e la campagna elettorale rendono difficile far emergere nel Governo americano una volontà di ridurre i sussidi interni. È vero, dobbiamo dare ai prodotti dei paesi del Mediterraneo un maggior accesso ai nostri mercati. Quanto alla difesa della nostra politica agricola, dobbiamo adottare una politica multifunzionale, di qualità, valorizzare le nostre capacità nei principali settori ad alto valore aggiunto. L'Unione europea, con le grandi riforme dei vari mercati che ha realizzato - da ultima quella dello zucchero - si sta avviando in tale direzione e credo che pian piano avremo la possibilità di dare maggiore accesso a questi paesi. È chiaro, infatti, che il partenariato con essi si deve basare non solo sui principi, ma anche sugli interessi reciproci, e su questo sarà assolutamente necessario lavorare.

Per quanto riguarda l'Iraq e l'assistenza giudiziaria, i nostri magistrati svolgono corsi di formazione nei confronti dei magistrati iracheni, che si tengono a Bruxelles e in Italia. È chiaro che la situazione in Iraq è molto difficile e complessa. L'evoluzione politica dirà quale tipo di scelte verranno fatte a questo riguardo. Nonostante la obiettiva situazione in cui ci troviamo - di grande tensione politica, di grande difficoltà militare e di insicurezza -, il contributo che si può dare alla formazione rimane, a mio avviso, sempre valido, in quanto potrà aiutare a non commettere errori nell'amministrazione della giustizia. Ritengo quindi un fatto estremamente positivo che il nostro paese e l'Unione europea continuino nell'attività di formazione e di sostegno in questo settore.

Per quanto riguarda l'Iran, è in corso un intenso colloquio. Il tentativo di trovare una formula di

cooperazione che abbracci vari settori - ivi compreso quello nucleare, per il quale, purtroppo, la risposta non è stata finora positiva, nonostante i vari tentativi al riguardo - comprende anche il problema del rispetto dei diritti umani. Già una volta il mancato rispetto dei diritti umani è stato invocato per non concludere con l'Iran un accordo di cooperazione commerciale. L'Unione europea si muove tenendo presente il contesto globale, e credo che sia interesse anche dell'Iran tenere fermamente in considerazione le offerte fatte dall'Unione europea. Si tratta di offerte molto consistenti, che non sono limitate al settore nucleare, ma si allargano anche alla cooperazione in altri settori, ivi compresi quello commerciale, quello economico e, infine, quello della giustizia e degli affari interni, dove il discorso dei diritti umani e dell'evoluzione della società dovranno essere certamente presi in considerazione. Concludo rispondendo all'onorevole Mattarella. Per quanto riguarda il Trattato ho già tentato di dare una risposta precedentemente. Ribadisco che sarà uno dei nostri impegni maggiori. Per i Balcani, la prospettiva deve essere effettivamente complessiva. Dobbiamo dare ai paesi dei Balcani l'idea che, seppur a scadenze differenziate, tutti aderiranno all'Unione europea. È politicamente e geograficamente necessario: se guardate la carta geografica noterete che, dopo l'ingresso di Romania e Bulgaria, i paesi balcanici figurano all'interno dell'Unione come una enclave; bisognerà quindi lavorare affinché la loro prospettiva di adesione gradualmente si concretizzi. Come dicevo prima, l'aver lanciato questi accordi di associazione e di stabilizzazione - accordi asimmetrici, che danno più vantaggi di quanti ne riceviamo noi - è positivo. È chiaro che sul piano commerciale ed economico dovremo aprire i nostri mercati senza pretendere che questi paesi aprano i loro - perlomeno in una prima fase -, ma soprattutto dovremo assicurarci che lavorino per raggiungere gli standard necessari per l'adesione.

Sebbene in alcune opinioni pubbliche ci siano reticenze per quanto riguarda l'allargamento, l'Italia e altri Stati membri spingono molto a questo riguardo, consapevoli che questi paesi, privati della prospettiva dell'adesione, potrebbero ricercare soluzioni politiche difficili e pericolose per la stabilità del continente.

Per quanto riguarda l'immigrazione, certamente, la collaborazione *in loco* è fondamentale. Indubbiamente, l'Unione europea sta svolgendo una serie di politiche, che vanno dalla messa in comune di mezzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare a strumenti per la gestione dei flussi regolari e per la stabilizzazione dei paesi d'origine, attraverso la politica di sviluppo. L'ultimo Consiglio sviluppo, al quale ha partecipato il viceministro Sentinelli, si è dedicato proprio agli aspetti dell'immigrazione e dello sviluppo, con centrandosi in particolare sul rapporto tra l'Unione europea e l'Africa. Con l'Africa, intratteniamo relazioni importanti, non solo per l'immigrazione, ma perché è un continente situato davanti a noi, figlio dell'Europa stessa, e in gran parte abbandonato. Esso può essere causa di grandi rivolgimenti sociali e, quindi, di grossa instabilità per l'Europa. La nostra politica di sviluppo deve essere pertanto indirizzata verso questo continente, considerando che l'immigrazione e lo sviluppo sono due fenomeni legati tra loro. Tra il 23 ed il 26 novembre si svolgerà a Sirte un vertice tra Unione europea ed Unione africana, per discutere dei problemi dell'immigrazione e dello sviluppo dei paesi africani, proprio per la stabilizzazione di queste popolazioni.

Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, infine, non bisogna dimenticare che esso è stato uno strumento molto utile nel settore della democrazia e dei diritti umani. Ricordo a tale riguardo che la Costituzione prevedeva proprio l'adesione dell'Unione europea al Consiglio d'Europa, cosa che ancora non si è realizzata. È comunque su questa linea che dobbiamo continuare, per poter realizzare una sinergia in materia.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome dell'intera Commissione l'ambasciatore Cangelosi per aver partecipato a questa discussione e per la puntualità delle sue risposte, di sicura utilità ai fini della nostra indagine conoscitiva. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,10.