

COMMISSIONE III
AFFARI ESTERI E COMUNITARI
COMITATO PERMANENTE SULLA POLITICA ESTERA
E LE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 DICEMBRE 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANDREA ORSINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo, Pier Virgilio Dastoli:	
Orsini Andrea, <i>Presidente</i>	3	Orsini Andrea, <i>Presidente</i>	3, 9, 10, 11, 12
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'EFFICACIA DEL SISTEMA DI GOVERNANCE DELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA		Dastoli Pier Virgilio, <i>Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo</i> ..	4, 10, 11
		Migliore Gennaro (IV)	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Alternativa: Misto-A; Misto-MAIE-PSI-Facciamoeco: Misto-MAIE-PSI-FE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-NcI-USEI-R-AC; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Misto-A++E-RI.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANDREA ORSINI

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

L'odierna audizione sarà svolta consentendo la partecipazione da remoto dei deputati, secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il regolamento.

Audizione del Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo, Pier Virgilio Dastoli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'efficacia del sistema di *governance* dell'azione esterna dell'Unione europea, l'audizione del Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo (CIME), Pier Virgilio Dastoli.

Anche a nome dei colleghi del Comitato sulla politica estera e le relazioni esterne dell'Unione europea — che ho l'onore di presiedere e che è istituito nell'ambito della III Commissione — do il benvenuto al Professor Dastoli e Lo ringrazio per la Sua disponibilità a prendere parte ai nostri lavori.

Mi fa piacere evidenziare che con l'audizione di oggi si inaugura l'indagine conoscitiva, che è stata deliberata il 6 ottobre scorso, con l'obiettivo di arricchire lo sforzo conoscitivo sulle prospettive dell'Unione europea che è stato messo in atto dal Parla-

mento italiano. Questo impegno conoscitivo vede centrale il lavoro della Commissione Affari esteri e della Commissione per le Politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento, presso le quali è in corso l'indagine conoscitiva sulla Conferenza sul futuro dell'Europa.

L'indagine di oggi parte da una specifica consapevolezza: la percezione della debolezza strutturale dell'Unione europea come attore di politica estera, che si è consolidata in parallelo all'evoluzione in questi anni dello scenario geopolitico internazionale. È una condizione di debolezza che rischia di trascinare con sé un segmento essenziale del multilateralismo globale.

A questo proposito basti pensare alla qualità della *performance* europea in occasione, per esempio, del ritiro del contingente internazionale dall'Afghanistan, o rispetto alla crisi con la Bielorussia, nella quale esseri umani sono utilizzati come arma ibrida contro un'Europa impotente di fronte all'opinione pubblica mondiale.

Naturalmente, conosciamo la riluttanza degli Stati nazionali a cessioni di sovranità in materia di politica estera e le ripercussioni che questo approccio ha determinato nel corso della stesura dei Trattati.

Oggi la decisione europea in materia di relazioni esterne è condizionata dal potere di veto di ciascuno Stato membro. Si tratta di un *vulnus* grave di un metodo che dovrebbe essere piuttosto basato sull'astensione costruttiva, come si converrebbe ad un contesto multilaterale ben funzionante.

Lo scenario globale e regionale, d'altra parte, ci mette di fronte a crisi gravissime che incombono sui confini dell'Unione europea. È dunque necessaria e anche urgente una riflessione coraggiosa per andare oltre lo stallo attuale, prendendo in considerazione quantomeno interpretazioni

estensive del dettato dei Trattati, se non vere e proprie riforme.

Per restituire un valore forte all'Unione europea come soggetto di politica internazionale consideriamo necessario lavorare per raggiungere tre obiettivi: sdoganare l'astensione costruttiva, soprattutto laddove siano in questione diritti umani, sanzioni e missioni civili; istituire un vero Ministero degli Esteri dell'Unione europea, con ruolo e poteri propri, meglio definiti rispetto all'attuale Alto Rappresentante; una presenza europea strutturata dell'Unione in sede di Consiglio di Sicurezza dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali.

Nel corso della Sua audizione svolta presso le quattro Commissioni parlamentari, Lei, professor Dastoli, ha avanzato suggestive proposte innovative: questa è una ragione in più per avviare il percorso di questa indagine partendo dalla Sua audizione, che si aggiunge al particolare prestigio della Sua figura e del soggetto che Lei rappresenta, ovvero il Movimento Europeo.

Ricordo che il Consiglio Italiano del Movimento Europeo, fondato per una prima volta nel 1948 e poi rifondato nel 1956 come sezione italiana del *Mouvement Européen*, è espressione delle forze, dei partiti, dei sindacati e delle associazioni che sono impegnate nel nostro Paese per il conseguimento dell'Unione europea intesa come federazione fra tutti gli Stati europei a regime democratico che possano e vogliono aderirvi in piena parità di diritti e di doveri.

Il CIME riconosce il primo nucleo di tale federazione nelle strutture istituzionali esistenti nell'ambito di Unione europea, la cui prima tappa è stata proprio la realizzazione dell'Unione economica e monetaria. Si propone di operare - come spiegherà poi meglio il Professor Dastoli - ad un tempo per l'ampliamento dell'Unione, per il rafforzamento dell'integrazione fra Stati membri, per una migliore evoluzione democratica delle Istituzioni europee e per un attivo contributo di queste all'approvazione di un ordine internazionale fondato sulla pace.

A tal fine, il CIME svolge in primo luogo la funzione di organo coordinatore fra le

forze aderenti e di strumento di proposta, di stimolo e di pressione nei confronti del Parlamento, del Governo nazionale e delle Istituzioni internazionali attraverso il Movimento Europeo internazionale di cui fa parte.

Il Presidente Dastoli, dopo aver collaborato con Altiero Spinelli sia alla Camera dei Deputati - dal 1977 al 1983 - sia al Parlamento europeo - dal 1977 al 1986 -, ha svolto una lunga e prestigiosa carriera presso le Istituzioni europee, dove ha ricoperto, tra l'altro, il ruolo di Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, dal 2003 al 2009.

All'attività svolta nelle Istituzioni ha sempre abbinato un costante impegno nelle organizzazioni accademiche e nella società civile. Non a caso, figura anche fra i membri del Comitato scientifico per il futuro dell'Europa istituito presso il Dipartimento per le Politiche europee, un Comitato che ha il compito di coordinare la preparazione e l'organizzazione degli interventi volti a dare concreta attuazione alla partecipazione italiana alla Conferenza sul futuro dell'Europa.

Pertanto, il Presidente Dastoli potrà fornirci importanti elementi conoscitivi sia sui limiti e le carenze dell'attuale sistema decisionale in materia di azione esterna dell'Unione sia sulle prospettive di riforma che potrebbero delinearsi nell'ambito dei lavori della Conferenza.

Fatta questa premessa, sono lieto di dare la parola al Presidente Dastoli affinché svolga il Suo intervento e Lo ringrazio ancora una volta per la Sua disponibilità.

PIER VIRGILIO DASTOLI, *Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo*. Grazie, presidente Orsini e grazie alla Commissione Affari esteri e comunitari della Camera per questa occasione di incontro, che fa seguito - come Lei ha ricordato - all'audizione che ho svolto una settimana fa presso le Commissioni Affari esteri e Politiche dell'Unione europea della Camera e del Senato nel quadro della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Come voi sapete, il Trattato di Lisbona è stato firmato quattordici anni fa ed è entrato poi in vigore nel 2009, dopo che è

stato ratificato da tutti i Paesi membri, dopo un periodo complicato a causa anche del primo *referendum* negativo in Irlanda.

Il Trattato di Lisbona era in qualche modo il figlio — anche se qualcuno lo chiamerebbe « figliastro », se mi consentite — di quel Trattato costituzionale che fu elaborato dalla Convenzione sul futuro dell'Europa presieduta da Valéry Giscard d'Estaing e di cui uno dei due Vicepresidenti era Giuliano Amato.

In questo Trattato costituzionale si facevano delle proposte abbastanza avanzate in materia di politica estera, anche tenuto conto del fatto che quella Convenzione si svolse in un periodo abbastanza difficile dell'integrazione europea e della dimensione internazionale, poiché — come ricordate — nel 2001 ci fu l'attacco alle Torri Gemelle e poi la guerra in Iraq.

Nell'ambito di quella Convenzione vorrei ricordare che i Governi francese e tedesco proposero di passare dal sistema dell'unanimità al sistema della maggioranza in politica estera, presentando un documento della Convenzione in cui si proponeva di fare questo salto molto ambizioso, soprattutto nell'ambito della politica estera, ma non soltanto.

Del resto, visto che Lei ha ricordato il mio lavoro con Altiero Spinelli, nel progetto di Trattato che il Parlamento europeo ha approvato il 14 febbraio del 1984 era previsto che, salvo un'eccezione rilevante, tutte le decisioni del Consiglio europeo dovessero essere prese a maggioranza qualificata e non all'unanimità.

Con un approccio pragmatico, il Progetto Spinelli prevedeva che per dieci anni fosse applicato al sistema europeo quello che si chiamò « il compromesso di Lussemburgo »: se un Paese rivendicava un interesse vitale, la decisione all'interno del Consiglio europeo doveva essere sospesa, però al termine di questi dieci anni bisognava passare a un sistema in cui — in qualunque caso e per qualunque tipo di decisione — non fosse previsto il voto all'unanimità.

Il Trattato di Lisbona ha fatto alcuni passi in avanti, però, se noi andiamo a rileggere quel Trattato e lo paragoniamo a quello che è avvenuto in questi quattordici

anni di crisi e di sfide di fronte alle quali — come Lei giustamente ha ricordato — l'Unione europea è stata incapace di agire su tutti gli scenari internazionali come la Siria, la Libia, il rapporto con i Paesi in cui fu avviata una sfortunata Primavera araba, l'Africa e tanti altri scenari internazionali, ci rendiamo conto che molte delle prospettive e degli obiettivi che erano stati posti con il Trattato di Lisbona non sono stati realizzati. Il Trattato è rimasto sostanzialmente sulla carta.

Inoltre, quel Trattato fu anche il frutto di un compromesso al ribasso su almeno due o tre punti fondamentali: il primo è che in quel Trattato è previsto che, in ogni caso, tutta la materia della politica estera resta quasi totalmente nelle mani del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri, sottraendo fra l'altro alla Commissione il potere esclusivo di iniziativa, che le spetta come Istituzione centrale nel processo di integrazione europea.

Il secondo punto su cui vorrei attirare la vostra attenzione è che, contrariamente al Trattato costituzionale della Convenzione di Giscard, in cui era previsto che tutte le materie di politica estera fossero raggruppate all'interno di un unico Titolo, nel Trattato di Lisbona, invece, vi è stata una frammentazione della politica estera, perché una parte della politica estera è scritta nel Trattato sull'Unione europea e una seconda parte è scritta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione, con una mancanza non soltanto di visibilità e di chiarezza, ma anche con una mancanza di efficacia del metodo della politica estera.

In più, furono respinte alcune proposte che avrebbero consentito in qualche modo di creare una situazione di comune cultura diplomatica: infatti, fu proposto all'interno della Convenzione di creare un'Accademia diplomatica all'interno della quale i diplomatici di tutti i Paesi membri potessero essere formati in qualche modo in una dimensione comune, ma questa proposta fu respinta. Allo stesso modo fu respinta, per quanto riguarda la difesa, la proposta di creare un'unica Accademia militare, all'interno della quale gli ufficiali dei Paesi

membri potessero essere formati in una logica comune.

Come voi sapete, è stata creata la figura dell'Alto Rappresentante che ha sostituito le figure previste dai Trattati precedenti, però di fatto, se noi andiamo a vedere - non è un giudizio di carattere personale - qual è stato il ruolo dell'Alto Rappresentante in tutti questi anni - in cui si sono succeduti due Alti Rappresentanti, ovvero la nostra Federica Mogherini e attualmente Josep Borrell -, vediamo che il sistema europeo, così come è stato concepito, crea una situazione di mancanza totale di efficacia, perché è difficile immaginare a livello europeo chi rappresenta effettivamente l'Unione, se l'Unione è rappresentata dal Presidente del Consiglio europeo o dal Presidente - attualmente, dalla Presidente - della Commissione europea o dall'Alto Rappresentante della politica estera: ricorderete tutti quelle quell'episodio che è successo qualche tempo fa in Turchia, il cosiddetto « *sofagate* ».

Noi ci troviamo in una situazione in cui non basta più, come qualcuno ha detto, utilizzare lo strumento della volontà politica. La volontà politica non basta, perché in tutti questi anni c'è stata qualche occasione nella quale una maggioranza di Paesi membri ha espresso la volontà di fare dei passi in avanti per presentarsi nel mondo con una politica estera comune, ma la volontà politica non basta, se non c'è un sistema di decisione che consenta all'Unione di fare dei passi in avanti.

Pensate, per esempio, al tema della politica della difesa: è stata sottoscritta una cooperazione cosiddetta « strutturata » sui temi della difesa, che ha coinvolto ben venticinque Paesi, i quali inevitabilmente per natura, essendo tutti insieme, decidono all'unanimità. Anche in materia di difesa, dunque, non sono stati fatti dei passi in avanti necessari a garantire quella che oggi si chiama « autonomia strategica dell'Unione europea ».

È per questa ragione che come Movimento Europeo vediamo che intorno a noi si sta sviluppando un dibattito e un consenso sempre più ampio. L'altro giorno c'è stato un *panel* dei cittadini a Firenze che è

stato di grande interesse dal punto di vista dell'espressione di volontà da parte dei cittadini che sono stati coinvolti.

Il dibattito sul futuro dell'Europa deve porci la domanda se è possibile fare dei passi in avanti, a dodici anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a Trattati vigenti. Voi sapete che il Trattato prevede la clausola della passerella, che all'unanimità consentirebbe al Consiglio europeo di votare a maggioranza, ma questa passerella non è mai stata utilizzata.

Pensate anche, come Lei ha ricordato, al sistema dell'astensione costruttiva o alla possibilità mai utilizzata di consentire all'Alto Rappresentante della politica estera di andare di fronte al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per presentare una posizione comune dell'Unione europea, che consentirebbe effettivamente all'Unione di esprimersi con una sola voce davanti al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Non sarebbe un vero e proprio seggio, forse sarebbe - se mi consente - uno « strapuntino » europeo. Tuttavia, nel Trattato di Lisbona c'è scritto che nel momento in cui c'è un accordo da parte dei Paesi membri, i membri del Consiglio di Sicurezza potrebbero consentire all'Alto Rappresentante di esprimersi di fronte al Consiglio di Sicurezza a nome di tutta l'Unione europea, cosa che avviene qualche volta all'interno dell'Assemblea delle Nazioni Unite.

La nostra opinione è che con un'attenta lettura del Trattato di Lisbona ci rendiamo conto che in questi dodici anni tutta una serie di norme del Trattato di Lisbona sono rimaste inapplicate e quindi la domanda che vi pongo è se noi riteniamo che possano essere fatti dei passi in avanti necessari e urgenti per costruire quella che si chiama « autonomia strategica dell'Unione europea », sapendo che l'autonomia strategica non riguarda soltanto i temi della difesa in termini militari, ma anche la lotta per la *cybersecurity*, l'intelligenza artificiale, il ruolo internazionale dell'Unione europea per quanto riguarda l'euro o alcuni sistemi a livello internazionale. Pensate, ad esempio, ai nostri rapporti con l'Africa: a metà febbraio ci sarà un vertice tra Unione europea

e l’Africa a Bruxelles, con l’ultimo vertice che fu sostanzialmente un fallimento. L’Africa sta diventando sempre di più un luogo di colonizzazione da parte della Cina, in cui l’Unione europea è sostanzialmente assente. Pensate, per esempio, alla regione indocinese, su cui la Commissione europea ha presentato un documento strategico, però per ora l’Unione europea è totalmente assente anche in quella regione del mondo.

Noi riteniamo che sia venuto il momento di riaprire il cantiere dell’Unione europea e la Conferenza sul futuro dell’Unione europea effettivamente può essere un’occasione per riaprire questo cantiere.

Si potrebbe pensare che la strada della riforma dei Trattati possa essere una strada molto impervia, difficile da percorrere e da condurre fino in fondo, però in qualche modo noi siamo confortati dal nuovo programma del Governo tedesco della coalizione cosiddetta « semaforo », in cui, nel punto che riguarda la politica europea, è detto con molta chiarezza che bisogna rompere il tabù della riforma dei trattati ed è aggiunto che bisognava aprire una Convenzione costituente — così è scritto nel programma del Governo tedesco — per andare al di là del Trattato di Lisbona, redigendo un nuovo Trattato che possa consentirci di andare avanti sulla strada di una federazione europea fondata sui principi della sussidiarietà e della proporzionalità, sapendo che la federazione non vuol dire eliminare gli Stati nazionali, ma è un sistema di governo multilivello e che tutto questo debba essere basato sulla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ovvero su quei valori che noi tutti condividiamo.

Io credo che questo approccio nuovo da parte del Governo tedesco debba spingere l’Italia ad andare avanti in questa direzione. Recentemente è stato firmato il Trattato del Quirinale, che su questo aspetto è più prudente. Per esempio, perché non immaginare di avviare un accordo fra alcuni Governi che sono i più europeisti all’interno dell’Unione europea, ovvero l’Italia, la Francia, la Germania, la Spagna, il Belgio e altri Governi? La nostra opinione è che noi dobbiamo andare avanti ripren-

dendo quel cammino e quel metodo della cosiddetta « integrazione differenziata ». Probabilmente, non è possibile fare dei passi in avanti considerevoli all’unanimità dei Paesi membri, come abbiamo visto quando si è negoziato il Trattato costituzionale.

Lei giustamente ricordava l’idea di un Ministro degli Esteri: nel Trattato costituzionale non si utilizzava l’espressione « Alto Rappresentante », ma si usava l’espressione « Ministro degli Esteri dell’Unione europea ». Poi alcuni Governi furono spaventati dall’idea di utilizzare un’espressione così ambiziosa e si tornò indietro con l’espressione — difficilmente comprensibile da parte dell’opinione pubblica — di « Alto Rappresentante ».

Mi avvio alla conclusione. La mia opinione è che noi dovremmo riflettere attentamente su tre elementi che consentono il successo di un’azione politica. Il primo è il contenuto del progetto: noi dobbiamo elaborare e immaginare un progetto che in qualche modo consenta all’Unione di esprimersi con una sola voce nel mondo, perché noi abbiamo constatato che la difesa di apparenti interessi nazionali non porta da nessuna parte, perché nemmeno i più grandi Paesi dell’Unione come la Germania, la Francia e l’Italia sono in grado di esprimersi in maniera adeguata negli scenari internazionali, se non viene fatto in una posizione comune. La difesa di apparenti interessi nazionali non porta da nessuna parte. L’unica strada è quella di lavorare in comune all’interno di un progetto che deve assumere delle caratteristiche di carattere federale.

Il secondo elemento è quello del metodo. Il metodo intergovernativo è un metodo inefficace per due ragioni. La prima è che è un metodo che, come voi sapete, è basato sul fatto che le decisioni alla fine debbano essere prese all’unanimità. La seconda ragione — lo dicevo l’altro giorno nell’audizione sul futuro dell’Europa — è che l’avvio di un processo che coinvolga tutti i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo consente di far dialogare e deliberare le maggioranze e le opposizioni di tutti i Paesi membri, mentre il negoziato intergovernativo è un negoziato che si sviluppa

esclusivamente attraverso un dialogo fra le maggioranze all'interno dei Paesi. Se noi vogliamo raggiungere un ampio consenso dobbiamo mettere insieme un metodo che metta insieme le maggioranze e le minoranze in tutti i nostri Paesi, giungendo a una conclusione nella quale ci deve essere un consenso largamente maggioritario.

Per quanto riguarda l'agenda, c'è la Conferenza sul futuro dell'Europa. Il Presidente Mattarella ha detto a Cernobbio che dopo la Conferenza bisognerà avviare la procedura di sostituzione del Trattato di Lisbona. Siccome dobbiamo essere pragmatici e guardare non in maniera eccessivamente utopistica, la strategia e l'agenda che noi stiamo prendendo in considerazione è la possibilità che durante questa legislatura in qualche modo si chiariscano gli elementi degli obiettivi che noi vogliamo raggiungere e che le elezioni europee del 2024 siano elezioni in cui i grandi partiti politici come il popolarismo cristiano, l'internazionalismo socialista, il cosmopolitismo liberale, a cui si è aggiunta anche la dimensione ecologica... Vi ricordate che nel XIX secolo tutti i partiti erano transnazionali. Vi erano l'universalismo, il cosmopolitismo e l'internazionalismo e poi ciascuno si è chiuso all'interno della conquista del solo potere nazionale.

Noi riteniamo che la strada che debba essere percorsa — perché l'impegno dei partiti politici da questo punto di vista è essenziale, ma è importante anche il coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine — è che la campagna per le elezioni europee del 2024 debba essere una campagna nella quale i partiti politici in qualche modo diano legittimità costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel maggio del 2024, tenendo conto del dibattito svolto in questi anni con la Conferenza sul futuro dell'Europa e il lavoro del Parlamento europeo.

In questo palazzo nel 1990 si riunirono le assise interparlamentari sul futuro dell'Europa, mettendo insieme parlamentari nazionali e parlamentari europei, di maggioranza e di opposizione. Perché non immaginare che su iniziativa del Parlamento italiano, che fu il protagonista nel 1990 di

quelle assise, si svolgano prima delle elezioni europee — in tempo utile, magari durante il semestre di Presidenza spagnola, nel secondo semestre del 2023 — delle assise interparlamentari in cui parlamentari europei e parlamentari nazionali discutono insieme del futuro dell'Europa e poi offrono in qualche modo ai partiti politici che dovranno prepararsi alle elezioni — che noi speriamo che siano svolte anche attraverso la presenza di liste transnazionali, attraverso un metodo più efficace rispetto a quello degli *Spitzenkandidaten* —, l'occasione per aprire la strada ad un processo costituente all'interno del quale le decisioni vengono prese a maggioranza e non all'unanimità, creando una situazione nella quale possono andare avanti quei Paesi che vogliono fare un salto verso un'Unione più stretta, ovvero verso quella federazione europea alla quale ci hanno chiamato i nostri padri fondatori.

Se voi andate a rileggere la dichiarazione Schuman, Jean Monnet cancellò l'aggettivo « sovranazionale » e lo sostituì con l'aggettivo « federale », perché anche nell'idea di Jean Monnet la prospettiva doveva essere quella di integrare i Paesi europei all'interno di un sistema di governo multilivello.

È in questo quadro che a mio avviso si deve inserire la riflessione sulla *governance* della politica estera, sapendo che, se voi andate a rileggere attentamente il Trattato di Lisbona del 2009, ci si accorgerà in maniera molto chiara che alcune cose sono cancellate a causa dell'ostilità dei Governi e del negoziato diplomatico, ma soprattutto che molte cose sono rimaste sulla carta, perché l'uropeismo non è una espressione di sentimento, bensì è un modo di organizzare il processo di decisione a livello europeo.

O noi mettiamo in piedi un sistema di decisione che sia nello stesso tempo efficace e democratico, oppure sarà ben difficile mettere in piedi un sistema di *governance* dell'azione esterna dell'Unione europea che le consenta di parlare con una sola voce nel mondo, garantendo in questo quadro la sua autonomia strategica. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, Professor Dastoli, per questa illustrazione di ampio respiro e ricca di spunti di interesse. La ringrazio anche per la sottolineatura dell'importanza che Lei ha dato al dialogo interparlamentare, al quale la nostra Commissione e le altre Commissioni della Camera e del Senato stanno dando particolare rilievo e impegno, proprio perché anche noi lo consideriamo un elemento essenziale del processo di maturazione di un'idea diversa di Europa.

Approfitto del mio ruolo per rivolgerLe io stesso una domanda, lasciando poi la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

Premesso che io sono personalmente convinto, come Lei, della necessità — l'ho detto anche in premessa — di arrivare ad un tipo di consenso differenziato sulle scelte di politica estera, quindi al superamento dell'unanimità, consapevole che questo significa, come Lei ha detto, tornare al vecchio tema dell'Europa a due velocità, mi domando se e come sia possibile evitare che questo generi nei Paesi che si sentono più deboli la rinascita o il rafforzamento di sentimenti antieuropei nelle opinioni pubbliche. È facile immaginare che una politica estera europea — per esempio, nei confronti della Russia — possa avere delle sensibilità molto diverse per quanto riguarda gli Stati di nuovo ingresso dell'Est europeo rispetto a quelli dei Paesi storici e fondatori, che sono anche i Paesi più grandi dell'Unione europea.

Le chiedo se non c'è il rischio di perdere per strada dei pezzi di Europa che non possiamo comunque permetterci di perdere, perché nello stesso momento stiamo lavorando per l'allargamento e il completamento — che io credo sia necessario — dell'Europa verso i Balcani eccetera. Pur convinto della necessità di procedere su questa strada, mi sto interrogando e vorrei sapere una Sua valutazione sulla possibilità di evitare questo rischio.

Se Lei è d'accordo, io raccoglierei qualche domanda. Ci sono altri colleghi che chiedono di parlare. Darei la parola al collega Migliore, prego.

GENNARO MIGLIORE (*intervento da remoto*). Grazie, presidente. Spero che si senta perché io sono in questo momento alla Conferenza delle Nazioni Unite contro la corruzione che si sta svolgendo a Sharm el Sheikh. Vorrei fare una considerazione che contiene anche una domanda. Dastoli ha illustrato da par suo quelli che sono i limiti del Trattato di Lisbona, anche di inadeguatezza, in particolare si è soffermato sull'inadeguatezza della politica estera, su cui sono assolutamente d'accordo, sia per quanto riguarda il contenuto decisionale delle questioni che sono venute a mancare, sia sul fatto che anche quando l'Europa è meno debole di quanto appare, poi in realtà non riesce a comunicarlo perché, come ci aveva spiegato anche un importante esponente dell'Unione europea in una delle nostre audizioni, per esempio noi abbiamo un investimento in Africa che complessivamente è dieci volte più grande quello della Cina, però, come diceva Dastoli, l'impressione è che sia la Cina ad essere la colonizzatrice dell'Africa, anche se questa parola non mi piace. Ciò vuol dire che ci sono molti limiti anche nella comunicazione di quello che si fa, che non è sempre il frutto della politica estera.

Il tema che voglio sottolineare è il seguente: noi ci siamo trovati nel corso degli anni ad avere un'inversione del processo di integrazione europea. Mentre fin dal Trattato della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) c'era stato un metodo induttivo, in cui, sebbene con una grandissima aspirazione che veniva ricordata — io da federalista convinto l'ho sempre sostenuta — si partiva da una circoscritta questione come quella della Comunità del carbone e l'acciaio, con il Trattato poi bocciato nei *referendum* francese e olandese si usava un metodo deduttivo, dove si partiva dalla generalità del Trattato per poi, in questo caso, bocciarlo o nel caso del Trattato di Lisbona non applicarlo.

Sulla base di questa esperienza non si pensa che, invece di parlare in astratto di Europa a due velocità, si dovrebbe proseguire con dei passi più piccoli ma tutti certificati? Magari si faccia un intervento sull'autorità, per esempio, del Procuratore europeo, che oggi stenta a decollare se non in una

funzione molto limitata; si faccia un'attività — di cui qui si discute molto — finalizzata a realizzare un'autorità anticorruzione a livello europeo — sembra che nel 2026 dovrebbe prendere le mosse — o si faccia un progetto sulla difesa europea. Invece di partire dai grandi Trattati o dal Trattato onnicomprensivo, fare dei passi di avvicinamento.

In questo senso io penso che si potranno produrre delle sinergie positive e in queste sinergie positive io vedo anche, per esempio, il Trattato del Quirinale, che rappresenta un ulteriore avanzamento di quello spirito di unità politica che necessita per gestire a livello realmente unionista — spero federalista tra qualche anno — il processo di integrazione europea.

Forse è arrivato il momento — visto che siamo in un'audizione e non in una definizione di un orientamento politico definito — di fare passi più piccoli, ma applicandoli ogni volta in maniera sostanziale e non lasciare sulla carta quello che fino ad oggi è stato l'intento dei vari legislatori che si sono succeduti. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Migliore. Qualche altro collega collegato dall'esterno intende chiedere la parola? Se così non fosse, propongo al Professor Dastoli un primo giro di risposte e poi eventualmente, se ci sono altri interventi, darò la parola ai colleghi.

PIER VIRGILIO DASTOLI, Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo. Grazie. Effettivamente, quando avviammo con Spinelli, nel primo Parlamento europeo, la riflessione sulle condizioni delle Comunità di allora, che vivevano un periodo di crisi, perché c'era uno scontro abbastanza forte sul tema del bilancio — la realtà non cambia molto da questo punto di vista —, ci ponemmo questa domanda: se era più opportuno proporre al Consiglio di modificare questo o quell'aspetto dei Trattati di Roma — che non erano mai stati modificati dal 1957, ed eravamo nel 1980 — o se invece non bisognasse, per essere più compresi dall'opinione pubblica, avviare un processo molto più ambizioso di revisione delle Comunità come quelle che erano nate dai Trattati di Roma del 1957.

Arrivammo alla conclusione che l'unico modo efficace per procedere era quello di riscrivere i Trattati — che è quello che fu il progetto Spinelli del 1984 — perché era anche l'unico modo che ci avrebbe consentito di avviare un dialogo costruttivo con i Parlamenti nazionali, perché se noi avessimo seguito la strada di proporre qualche modifica dei Trattati, avremmo dovuto dialogare esclusivamente con i Governi che — come voi sapete — sono i padroni dei Trattati, e non con i Parlamenti nazionali, con i quali il Parlamento europeo ha una consuetudine e una logica di dialogo molto migliore rispetto a quella che può avvenire con i Governi nazionali. È per questa ragione che seguimmo quella strada.

E seguimmo quella strada perché — se mi consentite anche una battuta — è possibile immaginare una politica di piccoli passi, però per fare piccoli passi ci vogliono delle buone gambe. Oggi i Trattati non consentono all'Unione di avere delle buone gambe, poiché le gambe dell'Unione sono fragili. Se noi vogliamo fare una lunga maratona, che ci porterà poi alla Federazione europea, dobbiamo dare all'Unione delle buone gambe, quindi modificare tutte le modalità di governo e di decisione dell'Unione monetaria in modo tale che si possano fare anche dei piccoli passi.

L'onorevole Migliore fa riferimento ad alcune cose che certamente potrebbero essere realizzate da qui alla fine della legislatura. È per questa ragione che prima ho sottolineato l'idea che abbiamo tre fasi: c'è la Conferenza sul futuro dell'Europa che — come ho detto l'altra volta —, a nostro avviso dovrebbe terminare non nella primavera 2022, perché la Conferenza di fatto non è ancora partita e dobbiamo avere più tempo per mobilitare l'opinione pubblica e dovremmo spostare i termini di tempo della Conferenza per la fine del 2022; avremo una seconda fase per tradurre in proposte delle Istituzioni quello che è emerso nella Conferenza; e poi arriveremo alle elezioni europee del giugno 2024, aprendo la legislatura dal 2024 al 2029 per aprire finalmente la strada per la Federazione europea.

Alcune cose possono essere realizzate: per esempio, il Trattato di Lisbona consentirebbe di attribuire alla Procura europea non sol-

tanto il compito di combattere contro le frodi al bilancio europeo, ma anche, eventualmente attraverso il metodo della cooperazione rafforzata, il compito di combattere contro dei reati chiamiamoli « federali », come il terrorismo internazionale e la criminalità organizzata. È possibile attribuire alla Procura questi compiti, così come è possibile fare qualche passo in avanti sulla strada della difesa, non per creare un esercito europeo, perché probabilmente ci vorrebbero chissà quanti anni, ma per creare in qualche modo un sistema che consenta all'Unione europea di agire laddove per ora non ha potuto agire, non soltanto attraverso le missioni che si chiamano di « *Petersberg* » o di « *peacebuilding* » o « *peacekeeping* », ovvero mantenere la pace o costruire la pace. In qualche caso, come avviene per esempio in Africa, il problema non è il *peacebuilding* o il *peacekeeping*, ma il problema è evitare le guerre — *avoiding wars* — e non soltanto creare la pace. Qualche volta questo è essenziale.

Alcune cose potrebbero essere fatte da qui alla fine della legislatura, quella politica dei piccoli passi a cui faceva riferimento l'onorevole Migliore, però questi in qualche modo devono aprirci la strada alla possibilità, nel corso della prossima legislatura, di fare il salto invece sulla federazione europea.

Sull'idea dell'Europa a due velocità, Lei ha ragione quando pone il problema, però il problema è che noi viviamo oggi in un sistema sostanzialmente anarchico all'interno del quale prevalgono i Paesi più forti. L'unico modo di garantire la difesa dei più piccoli e dei più deboli è di creare un sistema che è il sistema federale, all'interno del quale c'è un Governo che agisce nel nome di tutti e che agisce soprattutto nel nome di coloro che sono più deboli.

La strada deve essere aperta a tutti, nel senso che noi potremmo anche auspicare che tutti e ventisette possano aderire alla futura federazione europea, però nel caso in cui su quella strada qualche Paese debba concludere che non ci sono le condizioni per poter aderire a questo salto verso la federazione, noi non possiamo accettare l'idea che il convoglio più lento debba in qualche modo frenare i convogli più rapidi.

È per questa ragione che noi sosteniamo l'idea non di un'Europa a più velocità — perché il rischio è di creare una situazione più confusa —, ma di un'integrazione differenziata fra un gruppo di Paesi che decide di andare avanti e gli altri Paesi che poi verranno più avanti eventualmente, se ci saranno le condizioni perché possano aderire.

Non peraltro, nel Trattato di Spinelli avevamo inserito un articolo che era quello dell'applicazione differenziata della legge, che non è un'integrazione differenziata nel senso della « Roma dell'Unione », ma che bisogna dare la possibilità a un Paese, che ha delle difficoltà ad applicare immediatamente la legge, di dargli un tempo per accettare in qualche modo una legge che è stata decisa di comune accordo a livello europeo.

Io credo che in un futuro Trattato bisognerebbe inserire anche una clausola dell'applicazione differenziata della legge, poiché anche questo è uno strumento in qualche modo per consentire a tutti di accettare in maniera consensuale l'evoluzione dell'Unione.

PRESIDENTE. Qualche altro collega desidera intervenire? Non vedo mani alzate, quindi rivolgerò ancora solo una curiosità professor Dastoli e poi dichiariamo conclusa l'audizione, avendo già ampiamente abusato della Sua cortesia.

Lei ha accennato di aver seguito direttamente alcuni *panel* dei cittadini nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa. Che grado di consapevolezza, di interesse o di curiosità ha trovato sul tema del quale ci stiamo occupando, cioè della proiezione della politica estera e delle relazioni esterne dell'Unione, quindi della *governance* dell'Unione sotto questo profilo in questi *panel* dei cittadini? Se ne è parlato? Se sì, cosa è venuto fuori?

PIER VIRGILIO DASTOLI, Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo. Come voi sapete, è stato deciso di creare quattro *panel*, di cui uno era dedicato poi ai rapporti dell'Europa nel mondo e ai temi dell'immigrazione.

Tendenzialmente se noi escludiamo, come abbiamo fatto, la piattaforma digitale, l'interesse dei giovani è più che altro portato ai

temi dell'ambiente, della democrazia e della salute, un po' meno ai temi della politica estera. Sentono un po' meno questa dimensione della geopolitica.

Tuttavia, anche all'interno del *panel* sul ruolo dell'Europa nel mondo, effettivamente ho visto l'altro giorno a Firenze che l'ambizione dei giovani è molto forte. Vi manderò poi le trentasette raccomandazioni che sono emerse nel *panel* di Firenze. Soltanto cinque raccomandazioni non sono state votate a larga maggioranza, poiché serviva il 70 per cento del sì perché le raccomandazioni potessero accettate, il che in qualche modo è anche una garanzia di carattere democratico.

Dicevo che i giovani hanno un approccio giustamente e opportunamente molto ambizioso, però nel circolare nei corridoi dei *panel* si sente anche un altro elemento di cui dobbiamo tener conto, ovvero che i giovani si chiedono anche quale sarà il destino dell'Europa. Si sente qualche volta anche un elemento di frustrazione da parte dei giovani e in particolare è mancato nelle sessioni plenarie che ci sono state — fra mezz'ora ci incontriamo con il Comitato scientifico — un vero dialogo fra i rappresentanti delle Istituzioni e i rappresentanti dei cittadini.

I rappresentanti delle Istituzioni, che hanno più pratica di attività parlamentari, hanno molto dialogato fra di loro e hanno poco dialogato con i cittadini. Se la Conferenza deve essere lo spazio pubblico di dialogo tra cittadini e rappresentanti delle Istituzioni, io credo che i rappresentanti delle Istituzioni debbano stare molto attenti a garantire questo dialogo che in qualche modo è l'elemento innovativo di questa Conferenza, altrimenti noi rischiamo di creare un sentimento di frustrazione e quindi di allontanamento dei cittadini dalle Istituzioni europee e nazionali.

C'è un forte livello di ambizione, che all'inizio poteva essere anche difficile immaginare. Invece, questo livello di ambizione è il

sentimento in base al quale i giovani — voi sapete che il 25 per cento dei cittadini sono giovani — in qualche modo sentono la necessità di un futuro dell'Europa molto più ambizioso rispetto a quello nel quale noi stiamo vivendo. Credo che questo sia un fatto molto positivo soprattutto da parte dei giovani.

PRESIDENTE. Questo rischio di allontanamento dell'opinione pubblica e dei giovani è il grande male delle nostre democrazie nazionali ed europee. È confortante che in qualche misura, parlando dell'Europa, questa percezione di un senso di appartenenza e di volontà — magari generica e non ben definita, ma anche ambiziosa — di costruire uno scenario futuro pensato in termini europei.

Se nessun altro collega è stato ispirato ad intervenire da queste riflessioni, credo che possiamo dichiarare chiusi i nostri lavori, ringraziando il professor Dastoli per la Sua disponibilità e per il Suo contributo, di cui faremo assolutamente tesoro.

Mi ricordano giustamente gli uffici — a cui siamo sempre molto grati per la preziosa collaborazione — che oggi è anche l'anniversario della morte di Antonio Megalizzi, il giornalista italiano attivo in Europa che è stato ucciso in circostanze ancora in parte da chiarire e da approfondire. Mi sembra giusto, in una sede istituzionale, dedicare un momento di ricordo alla figura di un giovane che credeva nell'Europa. Non propongo un minuto di silenzio perché le circostanze di questa riunione non lo consentono, ma ritengo che sia importante che rimanga agli atti la nostra attenzione anche su questo.

Vi ringrazio e dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

*Licenziato per la stampa
il 28 settembre 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



18STC0168860