



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 12

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA PAESE NELLA TRATTAZIONE DELLE QUESTIONI RELATIVE ALL'UE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DEL PARLAMENTO ITALIANO NELLA FORMAZIONE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

133<sup>a</sup> seduta: mercoledì 15 dicembre 2010

Presidenza della presidente **BOLDI**

**I N D I C E****Audizione del Coordinatore dell'ufficio di segreteria del Comitato interministeriale  
per gli affari comunitari europei (CIACE) Massimo Gaiani**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 7, 17	<i>GAIANI</i> . . . . .	Pag. 3, 13
* DI GIOVAN PAOLO (PD) . . . . .	11		
* FLERES (PdL) . . . . .	10		
* MARINARO (PD) . . . . .	8		
SANTINI (PdL) . . . . .	10		

---

*N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il coordinatore dell'Ufficio di segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, Massimo Gaiani.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,35*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Coordinatore dell'ufficio di segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) Massimo Gaiani**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria, sospesa nella seduta del 1° dicembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi presente il Coordinatore dell'ufficio di segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), Massimo Gaiani, che ringraziamo per la disponibilità e al quale cedo la parola.

GAIANI. Signora Presidente è per me un grande onore poter essere qui e fornire il mio modesto contributo di riflessioni ai lavori di questa Commissione. Nel corso delle precedenti audizioni gli onorevoli senatori hanno ricevuto – credo – una serie di indicazioni ed informazioni sui possibili strumenti e interventi da attuare per rafforzare il sistema Italia. Credo che la gamma delle questioni sia stata chiaramente ed esaustivamente espressa in tali occasioni, a cominciare dalla seduta in cui il ministro Ronchi rifletteva (e tuttora riflette) la posizione del Dipartimento per le politiche comunitarie.

In questa sede non intenderei ripetere l'intera gamma delle questioni, ma formulare alcune osservazioni sul contesto nel quale ci troviamo ad operare e delineare, sulla base dell'esperienza di quattro anni durante i quali ho svolto questo incarico, le questioni che ritengo prioritarie sulle quali focalizzare l'attenzione.

Come elementi di contesto, osserviamo una sempre maggiore durezza del negoziato svolto a livello europeo. L'esperienza che abbiamo avuto da ultimo sulla trattazione della questione del brevetto comunitario ci ha dato la misura della «determinazione» – utilizzo questo termine perché sto par-

lando in quest'Aula, ma sarebbe forse giusto utilizzarne un altro – di Francia e Germania nel perseguire i loro obiettivi e nel tutelare i loro interessi. Abbiamo anche avuto un saggio di una certa «disinvoltura procedurale» (anche in questo caso il termine è molto attenuato e tiene conto della sede in cui siamo). Ci troviamo, infatti, ad operare in un ambiente certamente molto più difficile rispetto al passato. L'acuirsi della crisi e la progressiva esiguità dei fondi disponibili fanno sì che ogni questione sia trattata sempre più come una battaglia combattuta senza esclusione di colpi. È quindi assolutamente necessario cercare di attrezzarsi al meglio per far valere le nostre ragioni e tutelare i nostri interessi.

Quanto al metodo comunitario, evocato da uno degli auditi di questa Commissione, onestamente incominciano a sorgere dubbi e perplessità sulla capacità e sulla volontà della Commissione europea di tutelare veramente l'interesse di tutti e di essere perfettamente equanime nell'affrontare le questioni. Nelle ultime occasioni in cui si è trattato di distribuire fondi importanti e di dare una direzione a questioni strategiche non abbiamo avuto la chiara impressione di essere pienamente tutelati e, quindi, anche in questo caso credo che sorga l'esigenza di fare da sé e di assicurare il proprio destino.

Faccio ora tre osservazioni sui recenti sviluppi della situazione.

Innanzitutto si assiste ad un ampliamento degli attori che entrano in gioco e all'evidenziarsi del processo più rilevante (su cui tornerò in seguito), quello della maggior partecipazione dei Parlamenti nazionali che è lo sviluppo probabilmente più importante del Trattato di Lisbona che consegue dall'adozione del nuovo Trattato. Al di là dei Parlamenti nazionali, si amplia il ruolo delle associazioni rappresentative dei cittadini, della società civile e dei gruppi di interesse la cui presenza e la cui partecipazione sono state in un certo senso istituzionalizzate dal Trattato.

Da questo deriva anche una crescente importanza della fase, per così dire, «interna» alla Commissione che precede la proposta legislativa. Un tempo era limitata agli esperti settoriali che studiavano la questione prima di portare la Commissione a formulare la propria proposta, previa verifica della effettiva condivisione interna; adesso sempre più si apre all'esterno attraverso il meccanismo delle consultazioni e un'interazione innanzi tutto con i Parlamenti nazionali che sono in grado di interloquire con lo stesso Parlamento europeo e con questa gamma più ampia di attori.

Il terzo elemento di novità è certamente rappresentato dal passaggio da un approccio settoriale nella trattazione delle questioni ad un approccio multidimensionale. Sempre più rileviamo dei binomi: uno classico concerne l'energia e l'ambiente, ma vi è anche quello tra servizi e concorrenza e tra industria ed aspetti finanziari. Questo ci porta ovviamente ad un'analisi delle questioni sempre più complessa e più articolata. Se applichiamo questo principio «a casa nostra», credo che emerga chiaramente l'assoluta esigenza di rafforzare il coordinamento interno che deve cominciare attraverso un'interlocuzione forte tra il Governo e il Parlamento nazionale, tra il Governo e i vari *stakeholder*, tra il Governo e la società civile innanzi tutto per la definizione della posizione italiana, che non è

sempre questione semplice, specie in un Paese complesso e articolato come il nostro che ha differenze territoriali notevoli e che vede una notevole presenza del settore manifatturiero, ma anche dei comparti dell'agricoltura e del turismo. Per questo motivo l'Italia non trova sempre facilmente la propria collocazione e il proprio chiaro orientamento in una questione. È ovvio, però, che bisogna cominciare a definire chiaramente cosa vogliamo e la nostra posizione su determinate questioni per poter interloquire, aprirci e iniziare un rapporto con la Commissione, a cominciare dal commissario italiano vice presidente Tajani e dal suo gabinetto ed estendendolo alle direzioni generali competenti e ai funzionari italiani nelle varie forme. Questa fase di coordinamento deve portare rapidamente alla costituzione anche di alleanze che devono essere a geometria variabile e che devono portarci a lavorare insieme a quei Paesi che su una determinata questione condividono la nostra valutazione: un caso emblematico è quello del manifatturiero. Si è creata una divisione chiara all'interno dell'Europa tra i Paesi che hanno una forte vocazione manifatturiera e quelli, invece, che sono orientati sulla finanza o semplicemente sul commercio. Gli interessi sono assolutamente divergenti. Noi ovviamente ci collochiamo con quei Paesi che hanno la stessa sensibilità e i medesimi interessi complessivi. Nella mia logica questo coordinamento dovrebbe iniziare quanto più precocemente possibile.

Sempre di più la Commissione, in un'Europa più complessa e più articolata, cerca di andarsi a collocare con la propria proposta in una posizione mediana da cui poi è molto difficile riuscire a «spostarla» in maniera sensibile. È quindi importantissimo riuscire ad inserirsi e ad influire sul processo decisionale prima che si giunga alla proposta. Quando la proposta è sul tavolo, molti dei giochi sono fatti e si finisce per agire di rimessa e non, invece, in un'ottica propositiva che precorra le questioni.

In un mondo ideale questo coordinamento ovviamente dovrebbe essere sistematico, non episodico: dobbiamo riuscire a lavorare su tutta la gamma delle questioni. Per essere franco ed onesto, quello che stiamo facendo adesso (che pure rappresenta – credo – un progresso rispetto a quanto avveniva prima) è la punta dell'*iceberg*; non riusciamo ad intervenire su tutte le questioni che sono sul tappeto e che pure sono molto importanti.

Credo che l'impianto della riforma della legge 4 febbraio 2005, n. 11, sia nella formulazione del disegno di legge ma anche nel testo consolidato in discussione alla Camera, contenga molti degli elementi qualificanti per fare un salto di qualità. Ovviamente si deve rafforzare lo strumento del coordinamento, gli si deve dare un carattere più vincolante e si deve superare l'aspetto episodico, questo anche da parte del livello politico che deve esercitare un'attenzione più costante e più regolare sui temi europei.

Mi permetto di dire che la principale novità, non solo in Europa ma anche nello specifico caso italiano, è certamente costituita dal ruolo del Parlamento. Credo che il vostro attivismo, la serietà con cui avete assunto il ruolo che compete al Parlamento nazionale (come a tutti gli altri), possa costituire in un certo senso un po' la chiave di volta per fare questo salto

di qualità. Sono convinto che gli atti d'indirizzo e l'azione di stimolo che eserciterete sul Governo potranno costituire un elemento certamente molto qualificante.

Stiamo lavorando sulla relazione, nella quale cercheremo di riferire sui seguiti dati agli atti di indirizzo. Tutte le amministrazioni si sono rese conto della mole di lavoro che c'era stata da parte del Parlamento sia da parte del Senato che della Camera. Ovviamente tutto questo lavoro per rendere possibile tale necessaria interazione fra il Governo e il Parlamento richiede da parte dell'Esecutivo e delle singole amministrazioni un enorme impegno.

Questo mi porta a parlare (avviandomi a terminare il mio intervento, ma rimango ovviamente a vostra disposizione per ogni ulteriore approfondimento e richiesta di chiarimento) delle risorse, che è una nota molto dolente. Nonostante siano stati fatti certamente dei passi in avanti rispetto al passato, le nostre dotazioni, le risorse che assegniamo alla trattazione di questi temi rimangono assolutamente ridicole rispetto a quelle che destinano agli stessi obiettivi gli altri grandi Paesi, credo anche molto più piccoli rispetto al nostro.

È quindi assolutamente indispensabile rafforzare le strutture del Dipartimento per le politiche europee, che assicura la segreteria sia del comitato interministeriale che del comitato tecnico e che deve poter contare su un apporto tecnico di segretariato che lo assista costantemente e che compia la valutazione di tutte le questioni che sono in gioco (tenete presente che lo *stock* di questioni in corso di negoziati, solo in termini di direttive, è tra le 200-300 allo stesso tempo: una gamma di questioni particolarmente ampia e rilevante), intervenendo ovviamente sui centri di coordinamento, ma anche altri elementi della Presidenza del Consiglio che comunque svolgono un'azione determinante (l'azione del sottosegretario Letta in molte occasioni è stata assolutamente cruciale per far partire un'azione comune sinergica di tutte le amministrazioni interessate), lo stesso Ministero degli affari esteri sia come sede centrale sia come rappresentanza a Bruxelles (la nostra rappresentanza comunque continua ad essere, seppur ben «staffata», numericamente molto inferiore di quella degli altri grandi Paesi) e più in generale la rete diplomatica.

Credo sia inevitabile un maggior coinvolgimento delle ambasciate bilaterali nei 27 Paesi. Sempre di più le questioni non si limitano a poter essere trattate a Bruxelles, ma bisogna ovviamente realizzare un coinvolgimento delle capitali, avere il polso sulle grandi questioni, su cosa succede soprattutto nei grandi Paesi o comunque in quelli che hanno atteggiamenti simili ai nostri e con i quali si possono allacciare delle alleanze. Anche, ovviamente, le altre amministrazioni di settore.

Ormai in quattro anni credo di aver conosciuto quasi tutti coloro che si occupano, ai vari livelli, di questioni europee e vi assicuro che il quadro numericamente è davvero molto esiguo; direi che sia di qualità buona, alta nella maggioranza dei casi, ma le strutture e le risorse sono assolutamente insufficienti. Anche in questo caso, la riforma della citata legge n. 11 dovrebbe consentire di creare nuclei, uffici, persone – chiamiamoli pure

come vogliamo – che si occupano, in seno ad ogni amministrazione centrale, di temi europei e bisogna dare loro un carattere stabile e continuativo. Si dice che spesso la vicinanza ai Ministri, quindi ai Gabinetti o agli uffici legislativi, certamente dà l'accesso più diretto al Ministro, ma come contropartita comporta una maggiore rotazione e quindi cambiamenti più frequenti, laddove invece abbiamo assoluto bisogno di avere a disposizione in forma stabile delle persone che conoscano bene le questioni europee, che sono sempre più difficili da trattare, sempre più complesse, e che richiedono una formazione specifica che non si riesce ad acquisire se non in tempi relativamente lunghi.

L'altro aspetto sul quale credo vi siate soffermati in varie occasioni concerne ovviamente l'investimento che dobbiamo fare sui funzionari italiani, nelle varie forme e nelle varie tipologie, con un rapporto più costante, un investimento nel facilitare le loro carriere e l'accesso da parte degli italiani. Recentemente c'è stata una modifica dei concorsi alla quale dobbiamo interessarci, con l'acquisizione da parte di nostri cittadini delle dovute competenze per facilitare la selezione di italiani ed assicurare un loro percorso. È chiaro che questo investimento comporta poi un rapporto più stretto con il Paese d'origine e dei ritorni molto forti. Lo stesso investimento deve essere fatto sulla nostra delegazione al Parlamento europeo, che deve essere ovviamente nutrita di elementi, di informazioni, di un rapporto costante sul quale ovviamente anche in quel caso bisogna investire.

Ho voluto fare un quadro generale. Non mi sono soffermato su tante altre questioni, ma ho notato che ne avevate avuto diretta informazione da altri auditi che sono intervenuti nel corso dell'indagine conoscitiva.

PRESIDENTE. Intanto la ringrazio, dottor Gaiani, per questa prima parte della sua audizione: credo che la sua relazione abbia offerto numerosi spunti che i colleghi potranno poi approfondire.

Prima di passare la parola ai colleghi, mi permetto di chiederle alcune opinioni per conoscere le sue impressioni. Infatti, proprio nel corso di questa indagine conoscitiva (ma anche frequentando Bruxelles in occasione delle varie riunioni che adesso si svolgono nel corso delle quali si chiedono le opinioni dei Parlamenti nazionali), si è spesso avuta l'impressione che non si riesca bene ad individuare in un determinato *dossier* quale sia il vero interesse italiano da tutelare. Faccio l'esempio della direttiva sui ritardati pagamenti. Fino alla fine, quando si doveva ormai procedere al voto, non c'era stata una chiara presa di posizione da parte del Governo italiano. Inoltre, non si riesce a capire esattamente quale sia il soggetto del Governo italiano titolato in via primaria a difendere l'interesse del Paese.

Per un'altra osservazione mi rifaccio a quello che ha appena affermato sulla necessità di un rafforzamento del Dipartimento per le politiche comunitarie e dei nuclei che devono essere al suo interno. A volte si ha l'impressione che continui a prevalere l'impostazione culturale tradizionale che risale ad anni diversi (secondo me, ormai datata) secondo la quale le questioni comunitarie rimangono questioni di politica estera e

non, come invece è ormai riconosciuto da tutti, affari interni che toccano diversi ambiti del diritto e della politica interna. Credo che questa non sia un'indicazione culturale da poco e, almeno a mio parere, andrebbe assolutamente cambiata.

Vorrei aggiungere qualcosa sul brevetto, che è argomento di stretta attualità. Come lei sa, questa Commissione si era proprio espressa in un determinato modo con una risoluzione «*ad adiuvandum*» per l'azione del Governo. Poi il commissario Barnier è invece partito con la lancia in resta, non ha ascoltato alcunché (addirittura si attende la sentenza di un ricorso pendente presso la Corte di giustizia europea, che sarà resa nota – mi pare – il 4 febbraio prossimo) e sta andando verso una cooperazione rafforzata.

Pur rimanendo assolutamente convinti della bontà della nostra proposta (a nostro parere l'unica che non creava una distorsione a vantaggio di questo o quel Paese, come invece avverrà con la proposta che si sta portando avanti del trilinguismo), forse è stato commesso un errore statico o di gestione nel momento in cui, invece di continuare una trattativa (forse siamo stati messi di fronte alla necessità assoluta di farlo, ma questo non lo so) l'Italia ha posto il veto. Nel momento in cui abbiamo posto il veto, praticamente abbiamo dato l'appiglio regolamentare alla Commissione di proporre una cooperazione rafforzata. Secondo lei adesso come si può uscire da una situazione del genere?

MARINARO (*PD*). Signora Presidente, non prendo la parola per fare una domanda. Dopo l'intervento del dottor Gaiani, che ringrazio per la sua presenza, vorrei piuttosto fare una considerazione. Poiché ho molto rispetto dei funzionari dello Stato, ritengo che anche questi debbano avere il massimo rispetto delle istituzioni.

Signor Ministro, non ho gradito il fatto che nella sua interessante esposizione lei abbia espresso anche delle valutazioni politiche, in particolare modo per quanto riguarda i due procedimenti (intergovernativo e comunitario). Ha fatto bene la Presidente a porre la questione: probabilmente esiste una responsabilità dell'amministrazione e del Ministro o Ministero precedente. Aver forzato le cose e arrivare al veto non avendo le alleanze necessarie o il quadro della prospettiva futura è stato sterile e dannoso. Adesso è un po' difficile recuperare la situazione. Se avessimo investito, com'è nella consuetudine di questo Paese, molto di più sul versante comunitario probabilmente avremmo spuntato qualcosa o comunque non saremmo arrivati ad un'*impasse* di questo genere.

La seconda questione si riferisce alla riforma della legge n. 11 del 2005. C'è un disegno di legge di revisione del Governo ed è stato aperto un dibattito presso l'altro ramo del Parlamento, dove però vi è anche la proposta di un Gruppo parlamentare sicuramente completamente diversa da quella che si sta discutendo ma che ha comunque una sua dignità e va rispettata. Anche in questo caso non le permetto, quindi, di prendere posizione rispetto a un'impostazione esistente. Ho grande rispetto dei nostri *commis* di Stato ed anche per questo mi permetto di dire che la cosa

migliore per l'amministrazione è di non parteggiare per una impostazione rispetto ad un'altra, nell'interesse generale del Paese.

Le dico questo anche perché lei si occupa delle questioni in esame da quattro anni; io da più di 20 anni (cioè da una vita) mi interesso di Europa non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo e, quindi, ho avuto modo di sperimentare il lungo percorso sempre in evoluzione del processo di integrazione europea. Penso che l'Italia abbia sempre avuto una carenza rispetto alla sua appartenenza in Europa, ma oggi non ci si può più permettere di andare avanti così. Per questo concordo con la domanda che le ha fatto la Presidente di cui colgo la sottigliezza che probabilmente, essendo una faziosa, enfatizzo dalla mia parte. Sarà forse anche giunto il momento di fare una riflessione seria sulla nostra appartenenza all'Europa, soprattutto a partire dal fatto che abbiamo una legislazione frutto di una continua emergenza. Se lei non ha avuto la possibilità di farlo, le suggerisco di andare a rileggersi il dibattito del 1989 sulla prima legge, cosiddetta La Pergola, che è molto interessante e che forse ci può aiutare a capire che è giunto il momento di uscire da quella fase emergenziale, perché così continuando non andremo da alcuna parte. Infatti, non riusciamo né ad individuare l'interesse nazionale né a mettere in condizione la nostra amministrazione, lo stesso Parlamento e il Governo di svolgere, ognuno per le proprie competenze e il proprio ruolo, la propria azione a livello nazionale e europeo.

Per questo ritengo che quel tipo di proposta di riforma della legge n. 11 presentata dal Governo (essendo stata fatta propria dai Gruppi parlamentari, compreso il mio, e presentata alla Camera nella sede della XIV Commissione), non dia alcuna risposta in tal senso. Il solo obiettivo sarebbe rafforzare l'ambito amministrativo, proprio quello che finora non ha funzionato. Dunque, probabilmente qualche problema si pone. È una riflessione che dobbiamo fare tutti insieme, anche perché il ruolo del Parlamento non può essere pienamente svolto se non apriamo un'altra fase. Infatti, rimanendo sempre dentro a quel sistema, il ruolo del Parlamento viene necessariamente un po' offuscato e allo stesso tempo il Governo continua a fare il bello e il cattivo tempo: quando gli conviene sente il Parlamento, quando non gli conviene non lo sente; com'è accaduto sulla *governance* economica europea.

Nell'ambito della nostra indagine conoscitiva abbiamo ascoltato molte personalità, rappresentanti di istituzioni che hanno fornito un contributo serio. Vorrei che continuassimo su questa strada, però mi piacerebbe che ognuno cercasse di rappresentare le cose per quello che sono, con obiettività e soprattutto con rispetto.

Vorrei infine sapere quali sono effettivamente i rapporti di questo organismo con il livello regionale, perché in quell'ambito ci sono problemi seri, enfatizzati soprattutto con la riforma ed il federalismo. Anche a questo riguardo penso che con tale strumento del genere non si possano affrontare i diversi livelli della *governance* e l'autonomia sempre più forte dei vari soggetti che entrano in campo.

SANTINI (*PdL*). Signora Presidente, intendo anche io ringraziare il ministro Gaiani per la riflessione che ci ha proposto e che è propedeutica alla comprensione di altre audizioni che abbiamo svolto: capire il sistema e come si può procedere aiuta in tal senso.

Ho apprezzato anche l'esortazione a favorire un maggior coordinamento interno per definire le posizioni e le situazioni dei Paesi. Volevo solo segnalare – cosa che saprà già – che forse si rende necessario anche un coordinamento sovranazionale fra istituzioni europee. Non è sconosciuto a nessuno che questo passaggio, che il Trattato di Lisbona ci ha concesso, di dare maggiore competenza ai Parlamenti nazionali non è stato salutato con applausi da tutti; in modo particolare al Parlamento europeo qualcuno si è arroccato un po' considerando questa apertura una sorta di invasione di competenze finora riservate al Parlamento europeo.

La questione diventerà sempre più acuta dato che l'Unione europea occidentale (UEO), dopo una sessantina d'anni di attività, è stata ufficialmente chiusa: due settimane fa abbiamo celebrato l'ultima Assemblea generale. Tocca all'Italia proprio nel prossimo semestre (quale Presidente di turno) la sfortuna di doverne celebrare la cessazione dell'attività. Questo significa che molte competenze che finora facevano capo alla UEO nel settore della difesa e della politica estera saranno vacanti o comunque diverranno materia su cui qualcuno vorrà allungare le mani. A chi passeranno? Al Parlamento europeo? Ai Parlamenti nazionali? Il commissario, signora Ashton, finalmente darà un pugno sul tavolo e dirà «ci penso io»? Quella famosa cabina di regia ancora non si capisce come si collocherà su questi temi. Quindi sì al coordinamento, ma anche tra tutte queste istituzioni che spesso si trovano a competere anziché a collaborare su determinati temi.

In secondo luogo, lei ha parlato di manifatturiero (la questione del brevetto l'ha ricordata anche la signora Presidente). Il famoso *made in Italy* che abbiamo trattato in maniera un po' dilettantesca in questo Parlamento è forse la testimonianza che il coordinamento è davvero necessario. Che fine ha fatto il «*made in Italy*»? L'ultima notizia è che la nostra legge è finita in un cassetto chiuso a chiave della Commissione europea con la promessa che prima o poi qualcuno la tirerà fuori da lì. Lei ha notizie più recenti, al riguardo?

FLERES (*PdL*). Signora Presidente, mi unisco anche io ai ringraziamenti rivolti al ministro Gaiani.

Quando invitiamo i funzionari dello Stato e i funzionari comunitari, lo facciamo per comprendere le criticità delle varie posizioni interne agli uffici nei rapporti che esistono tra gli uffici italiani e quelli comunitari, nell'insieme delle attività che vengono realizzate all'interno di quel grande progetto comunitario che forse risente anche dei percorsi attraverso cui si è arrivati alla costituzione dell'Unione europea e dunque di quel sistema di pesi e contrappesi che forse ha accresciuto i pesi, nel senso che ha determinato delle sovrastrutture che magari nel tempo potrebbero essere sfolte, modificate, aggiornate nelle funzioni che esercitano.

Passo subito a formulare alcune domande. In primo luogo, per la sua esperienza, ministro Gaiani, l'organismo in cui lei esercita le sue funzioni, il CIACE, pensa che possa subire una modifica, una revisione, un «tagliando» (come si usa dire in termini giornalistici) rispetto a quanto nel frattempo è accaduto da quando è stato istituito e anche alla luce ed in vista della piena applicazione del Trattato di Lisbona?

In secondo luogo, nello specifico potrebbe farci degli esempi di attività, di azioni che il suo ufficio, il Comitato che lei coordina, compie abitualmente? Questo soprattutto relativamente all'azione di negoziato che viene svolta per i vari progetti legislativi dell'Unione. In particolare, che tipo di raccordo bisognerebbe instaurare tra il Dipartimento delle politiche europee, la rappresentanza a Bruxelles e gli europarlamentari (europarlamentari e rappresentanza a Bruxelles che peraltro abbiamo ascoltato nell'ambito dell'indagine che stiamo svolgendo e che, a loro volta, ci hanno segnalato alcune criticità che certamente esistono)?

L'ultima domanda che intendo porre riguarda invece le difficoltà, che sono oggettive, derivanti dall'assenza di una cabina di regia in grado di supervisionare continuativamente, stabilmente i vari attori, le diverse amministrazioni coinvolte in un negoziato, con ciò venendosi forse a determinare in alcuni casi sovrapposizioni di funzioni o in altri addirittura lacune legate appunto ad una non perfetta o assente azione di coordinamento.

DI GIOVAN PAOLO (*PD*). Signora Presidente, volevo affrontare tre questioni, a metà tra la domanda e la conferma di alcune riflessioni anche utili che sono state fatte.

La prima riguarda il coordinamento. In precedenza è stato giustamente ricordato che le strutture amministrative che creiamo ovviamente possono anche avere una loro temporalità, nel senso che evidentemente possono essere legate anche a delle azioni e a dei cambiamenti istituzionali che tra l'altro delle volte auspichiamo, quindi su questo non dobbiamo soffrire di un innamoramento. Anni fa nessuno immaginava che sarebbe nato il Servizio diplomatico europeo e immagino che evolverà anche il servizio diplomatico nazionale di ogni Paese, anche se oggi si rifiuta l'idea che ci sarà un servizio unico europeo e che ognuno contribuisca solo per la sua parte. Anche questo fa parte della storia dell'Unione europea.

Debbo dire con onestà che, anche con il consenso all'interno di questa Commissione (qui parlo come Partito Democratico), abbiamo cercato di rafforzare quanto era possibile, tenendo conto che la controparte sia della sinistra che della destra di questo Parlamento è il Ministero dell'economia. Mi sembra che non ci sia stata una particolare attenzione specifica per il Ministero per le politiche comunitarie, nonostante l'impegno del ministro Ronchi non solo per il CIACE ma anche per altre strutture. Per esempio, questo Ministero non ha un Sottosegretario. Nella mia idea eccessivamente europeista penso che forse sarebbe stato meglio disporre di un Sottosegretario in più in questo settore e di uno in meno in qualche altro settore, ma queste sono solo scelte pratiche.

Volevo sapere se dal vostro punto di vista vi sia un'evoluzione dell'origine del lavoro del CIACE, se questo è possibile soprattutto nella prospettiva – come sosteneva la mia capogruppo Marinaro – del rinnovamento della legge Buttiglione, che inevitabilmente porta con sé un cambiamento: quale sarebbe quello auspicabile dal punto di vista del lavoro funzionale?

La seconda annotazione riguarda la questione UEO, che è stata come sempre correttamente sollevata sotto il profilo metodologico dal vice presidente Santini. A me sembra (ma questa è una riflessione che nasce da qui e voglio vedere se corrisponde alle aspettative di chi lavora «sull'Europa» sempre) che la UEO abbia avuto una sua storia e in pratica la siamo già sostituendo. Non parlo solo in termini polemici della trasformazione della direttiva e della riforma tentata (spero di no!) della legge sul commercio delle armi, ma del fatto che ad esempio nella comunitaria dello scorso anno è stata inserita una direttiva che riguardava specificatamente le questioni annesse agli appalti per le armi. È chiaro che questo fa parte della logica spazio e difesa europea ed è evidente che queste sono state superate dal tempo.

Però ciò postula una attenzione maggiore, non minore: nel senso che immagino che questa attenzione debba essere più diffusa all'interno dello Stato, nelle amministrazioni, in più Ministeri, in più luoghi. Com'è possibile farlo? Basta una persona con il cappellino dell'Unione europea in ogni Ministero o – se vogliamo – in ogni assessorato di una Regione perché questo venga fatto o c'è bisogno di qualcos'altro?

Mi avvio a concludere sulla questione brevetto, su cui abbiamo dato un consenso collettivo. La Presidente e i colleghi ricorderanno, però, che quel giorno ho fatto presente al ministro Ronchi (e purtroppo in questo mi aiutava la conoscenza dell'ex Ministro) che la rivendicazione nazionale fatta sulla questione della lingua era molto forte e che secondo me non considerava una particolarità della lingua tedesca, che ha una sua funzionalità rispetto ai brevetti, perché c'è tutta una questione che riguarda la capacità tecnica e la tecnologia del Paese. Se fossero stati gli olandesi ad avere il TUF, sarebbe stato l'olandese la terza lingua, in un Paese dove la prima lingua è ormai l'inglese. Alcune cose cambiano a seconda della funzionalità (l'uso della lingua), quindi non è una questione di bandiera o di difesa del numero di interpreti ma di organizzazione rispetto alla condizione data nel campo specifico dei brevetti.

L'altra condizione era la difesa a livello internazionale. Se la Società Dante Alighieri è finanziata venti volte meno del British Council, dell'Académie française e dell'Istituto Cervantes, è difficile poi sostenere nel mondo la tua lingua quando arriva il momento! In questo caso la minaccia di veto diventa, per così dire, un modo per sanzionare la propria presenza: la bandiera l'abbiamo innalzata, l'ultima carica l'abbiamo fatta, però poi ci fermiamo lì...

La mia domanda è la seguente: prima di fare «l'ultima carica con la bandiera e le sciabole al vento», come possiamo prepararci affinché venga accettata anche l'idea che si possa seguire una tattica non necessariamente

«vendibile» dal punto di vista dell'opinione pubblica o mediatica, ma efficiente ed efficace, come chiedeva la Presidente? In questo vi è un problema della nostra cultura diplomatica, nel senso che «siete troppo diplomatici voi diplomatici»?

*GAIANI.* Il primo punto riguarda la definizione dell'interesse nazionale. Lei, signora Presidente, ha toccato uno dei cuori del problema e l'esempio citato è assolutamente molto pertinente. Sulla direttiva pagamenti c'era da un lato un interesse fortissimo del Ministero dell'economia e delle finanze di limitare la portata di questa nuova normativa e dall'altro un interesse opposto nutrito da Confindustria e dal Ministero dello sviluppo economico, invece, teso a far sì che potesse essere pienamente applicata. In questi casi spesso si finisce per non fare alcunché ed attendere l'evoluzione della situazione. Questo è uno di quei casi in cui si finisce coll'intervenire su una questione molto delicata, perché ovviamente comportava anche un incremento dei costi.

Credo che tolto questo caso, che è un po' paradossale, in genere ci voglia una necessaria forza e potere coercitivo dell'insieme del sistema. Ovviamente ci deve essere un arbitrato, a quel punto politico, per definire e fare il peso fra quanto va in un senso e quanto va in un altro.

È anche vero che l'evoluzione del negoziato talvolta è un po' indipendente dal fatto che si assuma l'una o l'altra delle posizioni. Il Parlamento europeo agisce talvolta in un senso che porta a chiarificare e a rendere meno drammatica la scelta, poiché il fatto che avessimo preso posizione in un senso o nell'altro non avrebbe cambiato molto le cose.

Più problematica è la situazione in cui la nostra posizione può risultare cruciale e determinante, ma questo accade tutto sommato molto di rado: deve trattarsi di una combinazione astrale molto particolare.

Per quanto attiene al brevetto (argomento toccato da più parti), devo ricordare onestamente che il Governo italiano ha posto il veto sulla proposta iniziale della Commissione, per noi assolutamente inaccettabile, ma ha poi partecipato costruttivamente alla ricerca di una soluzione diversa da quella ma accettabile per tutti gli altri. Sono gli altri che non hanno voluto negoziare.

Vi fornisco semplicemente la tempistica di come si sono svolte le cose il 10 novembre scorso, che è stato il momento cruciale. Una parte iniziale era pubblica e tutti hanno sentito gli interventi. L'intervento italiano era certamente molto costruttivo e volto alla ricerca di una soluzione; molto meno quello spagnolo. Devo dare atto che in quell'occasione non vi era una volontà, una determinazione di arrivare ad una soluzione negoziale. Dopo l'intervento iniziale, c'è stata una serie di incontri bilaterali in cui siamo stati ascoltati insieme ad altri Paesi che erano su posizioni critiche come noi: la Polonia, la Repubblica Ceca, Cipro. Abbiamo formulato alcune osservazioni e richieste volte a cercare una soluzione diversa dal trilinguismo che ritenevamo assolutamente inaccettabile e discriminatorio per la lingua in sé, per il peso del Paese, ma anche per l'alterazione della concorrenza. Dopo una discussione con un gruppo di Paesi,

la Presidenza ha incontrato i franco-tedeschi e il confronto, breve e a porte chiuse durante il pranzo in cui ognuno ha ripetuto le solite cose, è stato bruscamente troncato da altri, tanto che in occasione dell'ultimo Consiglio dei Ministri il sottosegretario Mantica, a nome del Governo, ha ripetuto che noi ritenevamo che vi fossero ancora spazi di negoziato e margini per cercare una soluzione a 27. Va detto che nel frattempo (perché non credo sia una cosa del tutto nota) comunque è stato certamente ottenuto un risultato. Il compromesso presentato dalla Presidenza belga la sera del 10 novembre comunque sposta le cose e introduce alcuni correttivi: per otto anni c'è sempre una traduzione obbligatoria in inglese e questo attenua il danno sulle nostre imprese. Il danno maggiore, infatti, è dato dai quei brevetti (che sono molti) le cui procedure sono scritte in tedesco e ciò obbliga le imprese italiane a far tradurre ciò che viene brevettato dai loro concorrenti, perché ovviamente il tedesco non è una lingua conosciuta e questo costituisce un danno forte. Il secondo elemento è che, accanto a questi otto anni con l'inglese sempre (non *English only*, ma *English always*) ci sono 24 anni in cui c'è comunque una seconda lingua che è a scelta del proponente: sono 12, poi rinnovabili per altri 12, salvo una decisione contraria e unanime, che porta a 24 anni. L'impressione è che nella proposta che verrà fatta (e che appare ormai inevitabile, visto il largo consenso e seguito che ha avuto presso tutti gli altri Stati membri, salvo la Spagna e l'Italia) il compromesso della Presidenza verrà ripreso. Dovremmo, quindi, avere una proposta che almeno per un certo numero di anni venga incontro alle nostre esigenze.

Quello che abbiamo ritenuto inaccettabile è che dopo 24 anni si torni al trilinguismo puro. Onestamente credo che la nostra sia una posizione del tutto ragionevole, soprattutto se pensiamo all'European patent office (EPO) di Monaco che ci fa rendere conto del fatto che gli anni sono trascorsi in fretta e che l'aver rinunciato allora alla nostra lingua ci è costato molto. Vogliamo, quindi, un carattere permanente di una situazione che attenui la discriminazione. È evidente che francese, inglese e tedesco saranno sempre favorite; è altrettanto evidente che l'inglese sarà la lingua verso cui si orienteranno i brevetti in generale; però sancire dentro il sistema europeo il fatto che ci sono tre lingue che valgono più delle altre è molto grave trascende dall'importanza stessa del brevetto e introduce una gerarchia tra i Paesi. Credo che questo sia un problema molto grave. Ritengo ci sia un margine per continuare a lavorare; i polacchi, nel dichiarare cosa volevano dalla cooperazione rafforzata, hanno messo in evidenza il fatto che ci deve essere un periodo iniziale con sempre l'inglese e che il passaggio ad un regime diverso debba avvenire solo sulla base di una valutazione sul fatto che le traduzioni automatiche siano diventate efficienti. Notiamo, quindi, che il lavoro che abbiamo fatto e la presa di posizione assunta non sono stati vani, ma hanno spostato l'equilibrio. Laddove sembrava – il commissario Barnier lo dichiarava nei primi tempi – che fossero tutti d'accordo sulla nostra proposta, che era veramente lesiva degli interessi di tutti, l'azione dell'Italia ha prodotto degli effetti che forse non

sono stati pienamente evidenziati. L'aspetto del carattere permanente deve rimanere, altrimenti si va verso qualcosa di molto negativo.

Condivido pienamente con lei, signora Presidente, la considerazione sull'impostazione culturale. Credo che ormai non ci sia Ministro e amministrazione che, per effetto della sua frequentazione ai vari Consigli, non si interessi di questioni europee. Questo dà la misura di come siano diventate pienamente questioni interne e non riservate alla trattazione della politica estera. Il lavoro che viene fatto generalmente dà conto di questo fatto. Credo che questo cambiamento sia intervenuto, sia nell'ordine delle cose e ovviamente vada rafforzandosi perché sempre più le questioni europee impattano sulla vita di tutti i giorni.

Passo adesso a rispondere all'intervento della senatrice Marinaro. Mi scuso se ho espresso delle valutazioni che sono state interpretate come politiche: me ne dolgo fortemente. Mi avvicino ad incontri con i membri del Parlamento con il giusto spirito di modestia e di rispetto. Credo di essermi espresso male: volevo dire che le criticità che avevo evidenziato sono affrontate nei vari disegni di legge che sono allo studio. Vi sono un testo unificato della Camera, quelli in discussione al Senato e quello di fonte governativa: affrontano tutti queste tipologie. Non volevo assolutamente esprimere nessuna valutazione – non è certamente mio compito farlo – su come e quale fosse il modo migliore per affrontare la questione. Certamente – veniamo al centro del problema – vi sono strutture e sistemi più efficaci. Il sistema francese ha una tradizione di coordinamento così consolidata che non succede cosa a Bruxelles che non sia trattata in sede di coordinamento in modo da elaborare istruzioni molto precise alle quali tutti si attengono. Esiste una norma francese che stabilisce che quello che viene deciso all'interno di queste forme di coordinamento ha assolutamente carattere cogente. Questo ovviamente facilita il lavoro di coordinamento francese. Noi partiamo da qualcosa di molto più limitato, artigianale e, per così dire, *soft* che forse fa parte della nostra cultura. Certamente abbiamo fatto qualche progresso nel corso degli ultimi anni. Questo sistema si può migliorare e credo che ci siano dei margini per migliorarlo senza pensare di arrivare alle strutture francesi, perché non siamo francesi e non abbiamo le loro amministrazioni o quelle di altri Paesi come la Gran Bretagna: abbiamo ancora un percorso da compiere.

Vengo ora all'altra osservazione della senatrice Marinaro. L'aspetto regionale è certamente molto importante ed è quello sul quale probabilmente non sono stati fatti grandi passi in avanti. La legge n. 11 prevedeva un certo coinvolgimento delle Regioni che abbiamo cercato di realizzare: le Regioni partecipano abitualmente ai lavori del comitato tecnico e, in alcuni casi, hanno partecipato anche a quelli del comitato interministeriale. Vi è un problema di fondo che è insito nel processo decisionale interno al sistema delle Regioni. È infatti evidente che diventa molto difficile prendere in considerazione la posizione della singola Regione. Bisogna arrivare ad una posizione che sia l'espressione dell'insieme delle Regioni. Ovviamente il loro processo decisionale interno mal si concilia con il ritmo e con la velocità che sono impressi a livello europeo. Ad esempio,

sulla strategia della UE 20 20, benché abbiamo trasmesso il testo che veniva sottoposto al Consiglio dei Ministri e malgrado il fatto che siano trascorse varie settimane (siamo ormai vicini ai due mesi complessivi) ancora non è pervenuta la reazione ufficiale e validata a livello politico da parte delle Regioni. Ci è stato trasmesso un contributo a livello tecnico, ma ovviamente gli stessi funzionari con cui trattiamo ritengono che non possa essere utilizzato, perché manca la validazione politica. Sicuramente si tratta di un settore sul quale bisogna investire, perché le Regioni ovviamente hanno competenze importanti, però sarà certamente l'aspetto più difficile e più complesso da risolvere.

Modestamente ritengo che si potrebbe cominciare in maniera progressiva a concentrarsi su alcuni temi su cui le Regioni hanno una competenza esclusiva o un forte ruolo da giocare, senza andare ad affrontare le questioni nell'insieme. Questa è stata un po' la tendenza messa in atto dalle Regioni. Una partecipazione passo dopo passo potrebbe innanzi tutto consentire di rafforzare la squadra Italia, perché certamente le Regioni oggi hanno al loro interno importanti professionalità che potrebbero essere utilizzate. Quando penso – ad esempio – alla partecipazione ai gruppi di lavoro a Bruxelles, l'Italia come amministrazioni centrali non è in grado di coprire tutti i fori di discussione per le ristrettezze di bilancio e per le modifiche introdotte sul regime di missione che certamente hanno prodotto conseguenze molto negative. Spesso, infatti, la rappresentanza permanente si trova a dover coprire un numero molto più ampio di riunioni di quanto avvenisse in passato perché le amministrazioni centrali non possono mandare propri rappresentanti. Si rischia, quindi, di avere interi settori scoperti. In questo senso le Regioni potrebbero fornire un loro contributo molto utile. Credo si tratti di un lavoro complesso sul quale certamente bisogna investire e sul quale i risultati in questi anni sono stati assai meno evidenti rispetto al resto del coordinamento.

Sulla possibilità di fare un «tagliando» al CIACE, osservo che tutto è perfettibile. Un impianto molto più robusto sarebbe più efficace, però se si vuole farlo non spetta a me deciderlo. Ritengo che si possa comunque migliorare l'attuale sistema, rendere più frequenti le riunioni e dare maggiore forza, un valore leggermente più cogente alle decisioni che intervengono, che oggi sono prese più in termini di buona volontà da parte di tutti i partecipanti che, peraltro, hanno preso l'abitudine di lavorare assieme. Fino a qualche anno fa era abbastanza alieno dalle consuetudini di lavoro confrontarsi con altre amministrazioni per decidere insieme la linea da seguire. Questo è stato un salto culturale importante. Ognuno, in genere, si riteneva portatore di una fetta di competenze che poteva esercitare congiuntamente. Abbiamo cercato di dimostrare che mettere assieme più professionalità, con valutazioni che venivano da amministrazioni diverse costituissero un valore aggiunto e consentisse alle singole amministrazioni di essere più efficaci, ognuna per la propria parte di competenza. Questo l'abbiamo fatto, ad esempio, sull'insieme del pacchetto energia-clima (vengo ad una delle richieste di fornire degli esempi) che abbiamo trattato sia nella fase iniziale, che ci ha portato all'adozione delle varie direttive e

regolamenti, ed anche nelle fasi della legislazione di secondo livello, quando si è trattato di dare applicazione pratica a tutte queste regole. È stato apprezzato da tutte le amministrazioni che, tra l'altro, hanno potuto ottenere delle informazioni utili su dei tavoli che non controllavano direttamente ma da cui scaturivano informazioni importanti. Alla fine si è iniziato ad adottare un atteggiamento molto più costruttivo da parte di tutti.

È un primo passo, a mio avviso, nella giusta direzione; certamente se ne possono compiere molti altri, però intanto si è comunque costituito un nucleo e un sistema di lavoro congiunto tra più amministrazioni che in precedenza non esisteva. Credo di aver risposto al senatore Fleres.

Per quanto riguarda le domande del senatore Di Giovan Paolo, il rapporto con la rappresentanza a Bruxelles e il Parlamento europeo è strettissimo. Mi sento praticamente tutti i giorni con i colleghi alla rappresentanza e spesso l'esigenza di coordinamento viene proprio da loro: quando ricevono *input* divergenti da varie amministrazioni si rivolgono a noi, chiedendoci di fare un «coordinamento romano» perché non si possono trovare con una posizione di un'amministrazione e una posizione diversa da parte di un'altra. Questa interazione, quindi, funziona assolutamente in maniera costante e continua.

Rispetto al Parlamento europeo è evidente che bisogna fornire una serie di informazioni. L'ideale sarebbe fornire molto precocemente ad ogni parlamentare europeo su ogni questione un'indicazione attraverso delle schede approfondite su quanto si pensa a Roma, sulla posizione italiana, su quello che potrebbe essere in funzione di varie possibili soluzioni, anche per permettere loro di orientarsi su numerosi emendamenti. Si cerca di farlo nella misura del possibile. La gamma di questioni è talmente ampia che le risorse che abbiamo a disposizione sono – credo che questo sia innegabile – assolutamente insufficienti. Tra noi e la rappresentanza permanente a Bruxelles si cerca di fare il possibile e di fornire gli strumenti più idonei ai nostri parlamentari europei a partecipare ai lavori dell'Assemblea di Strasburgo.

Farò infine qualche accenno sul Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), che è una grossa innovazione. Il servizio diplomatico, compreso quello italiano, non sarà più lo stesso e dovremo assolutamente preparare un numero più ampio di funzionari alla trattazione delle tematiche europee. Proprio per questo ritengo che un maggior coinvolgimento delle ambasciate bilaterali, a cominciare dai 27 Paesi membri per poi estenderlo ai Paesi candidati o che comunque si trovano ad affrontare questioni collegate con tematiche in corso di dibattito in sede europea, può contribuire a questo scambio di esperienze che ci sarà molto utile per avere un numero adeguato di candidati e di persone da poter collocare all'interno del Seae e per svolgere in generale un ruolo più attivo nella difesa dell'interesse nazionale.

PRESIDENTE. La ringrazio, ministro Gaiani, perché le sue risposte sono state molto aperte ed esaurienti. La ringrazio anche per quanto ci ha detto, ad esempio, a proposito della problematica inerente al brevetto

perché effettivamente tutto l'*iter* non era conosciuto e, quindi, personalmente non sapevo dell'ultima proposta belga e di questa possibilità che ci vedremo recapitare e su cui dovremo esprimere un parere quando arriverà dalla Commissione la proposta per la cooperazione rafforzata.

Spero che i colleghi abbiano trovato utile questa audizione: per parte mia la ritengo una delle più interessanti.

Dichiaro così conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,50.*



