



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

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

14^a 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

121^a seduta: giovedì 4 novembre 2010

Presidenza della presidente BOLDI

IN DICE

Audizione del capo unità della direzione generale affari interni della Commissione europea

| | | | | |
|--------------------|------|--|-----------------|------|
| * PRESIDENTE | Pag. | | * SIGNORE | Pag. |
| * LUSI (PD) | | | | |

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-IS-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 capo unità della direzione generale affari interni della Commissione europea Stefano Signore.

I lavori hanno inizio alle ore 12.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del capo unità della direzione generale affari interni della Commissione europea

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 12 ottobre 2010.

Avverto che l'odierna audizione si svolgerà attraverso una connessione in videoconferenza con gli uffici del Parlamento europeo ubicati a Bruxelles.

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

È oggi prevista l'audizione del capo unità della direzione generale affari interni della Commissione europea, dottor Stefano Signore, che ringraziamo per la sua disponibilità. Prima di cominciare l'audizione, desidero inoltre ringraziare la dottoressa Gianani, che sempre lavora per organizzare queste audizioni e che oggi abbiamo scoperto possedere anche delle doti di tecnico audio che ci hanno permesso di svolgere l'audizione.

Cedo immediatamente la parola al dottor Signore, rinnovando i ringraziamenti per la disponibilità.

SIGNORE. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, ho letto con attenzione i resoconti delle precedenti audizioni che codesta Commissione ha effettuato. Cercherò quindi, nella misura del possibile, di non ripetere gli elementi già presentati, ma di richiamare taluni di questi elementi per svilupparli ulteriormente là dove è possibile.

In primo luogo, vorrei menzionare la questione del sistema Italia a Bruxelles. A questo riguardo, vorrei presentare un'opinione personale: il sistema Italia, negli ultimi cinque o sei anni, qui a Bruxelles si è forte-

mente rafforzato e professionalizzato, nel senso che, sia da parte delle istituzioni pubbliche, sia da parte del settore imprenditoriale, la presenza a Bruxelles si è fatta molto più forte ed efficace. Tuttavia, ciò non deve far dimenticare il fatto che, nello stesso lasso di tempo, anche la competizione istituzionale si è fatta più forte a Bruxelles. Come sappiamo, c'è stato l'allargamento: fino al 2004 gli Stati membri erano soltanto 15, mentre ora sono 27. In generale, tutti i sistemi Paese hanno intrapreso degli sforzi molto importanti per rendere più forte la loro presenza a Bruxelles. Quindi direi che, se da un lato va riconosciuto lo sforzo che è stato intrapreso da parte del sistema Italia, ed anche i buoni risultati che esso ha prodotto, al contempo non va dimenticato che anche gli altri sistemi Paese hanno fatto degli sforzi probabilmente analoghi. Quindi, in qualche modo, il confronto che si può operare oggi, nel 2010, non è lo stesso che si poteva operare nel 2004 o nel 2005. Ho visto anche che, nei lavori di codesta Commissione, si è fatto spesso riferimento alla questione del coordinamento e alla cosiddetta «cabina di regia». Non voglio sminuire la valenza e l'importanza del coordinamento, e segnatamente del coordinamento istituzionale; il ministro Ronchi ha già ricordato gli sforzi che sono stati intrapresi negli ultimi anni. Credo che, in generale, in questo lasso di tempo Governi di diverso colore politico abbiano comunque intrapreso degli sforzi piuttosto considerevoli per rafforzare il coordinamento sulle questioni di rilevanza europea. Anche in questo caso, però, va considerato il fatto che il coordinamento non è tutto. Se vogliamo continuare ad utilizzare una definizione di carattere cinematografico, la regia è evidentemente importante, ma anche le maestranze sono importanti. Se talvolta non si riesce ad ottenere il risultato sperato, ciò può dipendere anche dal fatto che magari non si è investito sufficientemente a livello di risorse umane o finanziarie, il che non ha consentito una certa continuità della presenza nei gruppi di lavoro, in gruppi tecnici, in gruppi di esperti, in definitiva nel lavoro quotidiano. Credo che anche questo elemento debba essere considerato: non si deve estremizzare l'importanza del coordinamento rispetto a quella che può essere la dotazione infrastrutturale a servizio della presenza italiana nei meccanismi dell'Unione europea.

Vorrei adesso menzionare la questione della presenza italiana nelle istituzioni. Mi soffermerò più particolarmente sulla presenza nella Commissione europea, visto che lavoro in Commissione, e mi soffermerò in particolare sul cosiddetto *middle management*, cioè sulla presenza dei funzionari italiani nei quadri intermedi del personale comunitario. Richiamandomi alla citazione fatta dal professor Micossi (credo che citasse in particolare la Commissione), direi che nelle istituzioni europee conta molto la reputazione e il fattore reputazionale, che egli richiamava citando in particolare il modello giapponese. In questo senso, mi sento di poter dire che è proprio così: nel medio e lungo termine di una carriera da funzionario, è soprattutto il merito che fa la differenza. In questo senso, la posizione degli italiani è molto positiva. Ho qualche dato qui con me, che vorrei citarvi. Se consideriamo la scala di carriera dal livello AD7 al livello AD12, che rappresenta tutta la fascia intermedia del personale degli am-

ministratori (quindi di carriera più elevata), l'Italia vede una presenza di 960 funzionari, immediatamente dopo la Francia e la Germania, che ne hanno circa un migliaio. Se consideriamo, ad esempio, i capi unità, abbiamo una presenza di 140 capi unità di nazionalità italiana, anche in questo caso al terzo posto, superati soltanto dalla Francia e dal Belgio. Dove, viceversa, esiste un problema, è nel personale di grado più *senior*, soprattutto tra i capi unità di grado AD13 e AD14 e tra i direttori. Qui scontiamo un problema di carattere generazionale, legato al fatto che molti italiani, arrivati negli anni Settanta e Ottanta, sono andati in pensione e apparentemente non sono stati rimpiazzati con lo stesso tasso di presenze di altri Stati membri. Quindi, a quel livello, vediamo che la presenza italiana slitta al quinto o al sesto posto. Questo si riflette negativamente anche sulla possibilità di rinforzare la compagine dei direttori, che è estremamente importante.

Vorrei anche citare il fatto che, negli anni recenti, il sistema delle istituzioni europee è diventato molto più policentrico. Si sono sviluppate una serie di agenzie nei differenti Paesi europei, con competenze molto importanti. Basti citare le varie Agenzie in materia di sicurezza aerea, ferroviaria o marittima oppure, ad esempio, nel campo degli affari interni, l'Agenzia per il controllo delle frontiere Frontex, Europol, o l'Ufficio per il supporto in materia di asilo, che sarà operativo tra breve. È importante quindi avere presente che oggi la presenza delle istituzioni europee non si limita soltanto a Bruxelles o a Strasburgo, ma è diventata una rete che, di fatto, innerva e collega quasi tutti gli Stati membri; tale dimensione andrebbe monitorata perché anche rispetto ad essa si può porre la questione di un'adeguata presenza italiana.

Vorrei inoltre fare un accenno all'aspetto del processo decisionale – se lo riterrete utile ed opportuno, potremo svilupparlo in seguito – dal momento che ho constatato che la vostra Commissione ha trattato tale aspetto in maniera approfondita, rientrando nell'oggetto dell'indagine conoscitiva. Poiché molto è già stato detto, vorrei solo richiamare l'elemento del *timing*, menzionato anche dal professor Micossi. Se nel processo formale, e segnatamente ascendente, delle procedure legislative, molto è stato fatto sul fronte italiano e il nostro Paese si è ben posizionato, non si può dire altrettanto per quanto concerne le fasi precedenti. Mi riferisco, in particolare, alle consultazioni pubbliche, ai Libri bianchi e ai Libri verdi, ossia a quelle fasi in cui gli elementi fondamentali delle proposte della Commissione non sono ancora individuati o non sono individuati con precisione. In tali ambiti, un intervento svolto dalle istanze competenti potrebbe consentire di incidere con maggiore efficacia ed effettività sulla posizione che poi verrà espressa dalla Commissione. In un'Unione a 27 Paesi o magari, a breve, a 30, può diventare complicato modificare degli elementi fondamentali delle iniziative legislative qualora gli stessi siano già stati definiti da una proposta della Commissione. Mi preme, pertanto, sottolineare che anche le suddette fasi sono di estrema importanza, e purtroppo l'esperienza insegna che non sempre la risposta dal lato italiano è stata sufficientemente reattiva ed efficace.

Signora Presidente, ho terminato la mia presentazione e rimango a disposizione per eventuali domande.

LUSI (PD). Signora Presidente, vorrei innanzitutto salutare il dottor Signore; l'occasione è gradita per salutare anche la dottoressa Gianani che, insieme ad uno stimato collaboratore di questa Commissione, mi ha accompagnato in una delle missioni dell'anno scorso.

Dal «basso» della posizione politica che rappresento, l'opposizione, mi permetto di segnalare, allo scopo di allargare l'orizzonte, qualche prospettiva, che non è certo di critica a ciò che lei, dottor Signore, ci ha riferito, poiché la ringraziamo per averci fornito una fotografia della situazione reale. Finora la 14^a Commissione del Senato è stata considerata una sede di serie B; in realtà, in futuro sarà una Commissione di serie A, non per nostra scelta ma perché il profilo e il percorso dei rapporti intercorrenti tra i Paesi membri e la Comunità faranno assumere ai componenti di questa Commissione, dal punto di vista procedurale, un ruolo sempre più di primo livello, di *front office* piuttosto che di *back office*.

Vorrei sottolineare alcuni punti come contributo all'attività che state svolgendo e in considerazione della fotografia della presenza del Paese presso le istituzioni mondiali. L'Italia ha un'indubbia presenza nell'Unione: sotto il profilo qualitativo abbiamo a disposizione funzionari competenti e in gamba, che non hanno nulla da invidiare a quelli di altri Paesi considerati di primo rango nell'Unione europea; mi riferisco in particolar modo ai Paesi fondatori dell'Unione. Dottor Signore, non intendo metterla in imbarazzo chiedendole conferma di quello che sto per dire, ma è indubbio che quanto più i nostri funzionari e dirigenti sono competenti, tanto più la politica è di maggiore qualità, dal momento che è noto che un buon politico è tale se ha intorno a sé collaboratori di qualità. Mi chiedo come mai – a differenza di altri Paesi come la Spagna, la Francia e la Germania – questo Paese non riesca a collocare nelle istituzioni comunitarie soggetti di primo piano in numero tale da incidere maggiormente sulla politica dell'Unione. È evidente che la domanda non andrebbe rivolta a lei, ma se in questa audizione non superassimo alcune formalità francamente non riusciremmo a cavare un ragno dal buco e a produrre qualcosa di utile.

Storicamente, l'Italia ha avuto una presenza qualificata nelle istituzioni europee nei decenni trascorsi che oggi è indubbiamente ridotta rispetto al passato. Abbiamo avuto dei picchi con due presidenze italiane: una interrotta in un modo tipicamente italico, quella del presidente Natale, e un'altra, molto più solida e seria, correttamente portata a compimento dal presidente Romano Prodi. Al di là di tali esperienze, nel corso dei decenni, dagli anni Settanta in poi, abbiamo avuto una presenza nelle istituzioni onorevole e decorosa. Ma negli ultimi dieci o quindici anni, con la crescita del numero dei Paesi nell'Unione europea, con l'attuazione dei deliberati degli organi dell'Unione e l'attivazione di nuovi organi, di nuove competenze, di nuovi incarichi di responsabilità, la presenza italiana, soprattutto con riferimento a nomi che rappresentassero l'Unione,

è andata sempre più diminuendo. È sicuramente lecito chiederlo, ma non so se sia opportuno avere conferma da lei di un fatto evidente, ossia che spetta alla politica rappresentare il Paese presso le istituzioni, fare le battaglie diplomatiche ed individuare i presupposti affinché i nostri migliori uomini, politici o dirigenti e funzionari, possano occupare ruoli di rilievo che diano lustro e portino benefici al nostro Paese.

Come dicevo, da dieci o quindici anni la quantità, e non la qualità, della rappresentanza italiana presso gli organi europei, sia in termini di rappresentatività politica sia in termini di funzionari, è diminuita. Lasciamo perdere la questione dei concorsi e quella dell'apparato; stiamo parlando di soggetti rappresentativi dal punto di vista politico ed esponenziale del nostro Paese. Sotto il profilo della rappresentatività non siamo più un Paese di serie A e non riusciamo ad incidere sulle politiche europee perché costantemente scavalcati da operazioni come quelle più recenti. Ad esempio, pochi giorni fa Francia e Regno Unito hanno dichiarato che intendono fare una politica di difesa comune. Mentre noi discutiamo da mesi dell'ordinamento forense, questi Paesi decidono di costruire insieme delle portaerei. In tempi di crisi economica, infatti, si cerca di dare delle risposte di tipo operativo. C'è poi un asse noto, quello franco-tedesco, che ci fornisce documenti prima che gli organi europei si riuniscano; in sostanza, siamo sempre a ruota, a cascata, rispetto ad altri Paesi. Sono esempi macro, che ovviamente non vanno generalizzati. Ma dal vostro osservatorio – perché siete nella sala strumenti, nella sala comando – c'è qualcosa di più che la politica può fare per andare verso questo obiettivo e progressivamente migliorare la situazione attuale? Ovviamente sappiamo che le cose non cambiano dalla notte al giorno, ma è importante che si inverta la tendenza in atto con un piano programmatico che cammini in parallelo all'importanza crescente delle commissioni che si occupano delle politiche dell'Unione degli Stati membri, le quali vedranno aumentare la loro importanza e competenza per le decisioni che dovranno assumere di supporto ai Parlamenti nazionali. Vorremmo sapere, in conclusione, che cosa può fare la «politica», e quindi i governi in carica *pro tempore* nel nostro Paese, per ottenere questo obiettivo. Azioni concrete però, non formali, dottor Signore.

SIGNORE. Evidentemente ci sono dei profili su cui mi è difficile rispondere ed altri su cui mi è probabilmente più agevole. Avevo già menzionato nella mia breve presentazione il fatto che negli ultimi anni la competizione istituzionale si è fortemente rafforzata: ciò non solo per una questione di contesto, di ambiente di riferimento, ma anche a seguito delle nuove regole che sono state inserite nei Trattati. Fino al 2004, l'Italia poteva nominare due commissari su venti (abbiamo anche avuto un Presidente dal 1999 al 2004, ma in ogni caso i Trattati prevedevano che l'Italia, insieme ad altri quattro grandi Stati membri, nominasse due commissari); dal 2004 in poi abbiamo avuto un commissario su 25, e dal 2007 uno su 27. È evidente che la presenza prevista dal Trattato per Paesi di dimensioni come l'Italia, ad esempio in Commissione, al vertice del collegio,

si è abbassata. Questo è un fatto che discende dai Trattati e, ahimé, nessuno può farvi nulla.

Al Consiglio e al Parlamento la situazione è diversa: al Consiglio vi è il voto ponderato e quindi l'Italia esprime più voti di altri Stati membri, segnatamente di quelli più piccoli. Al Parlamento sappiamo che le delegazioni nazionali sono individuate in funzione di vari parametri che approssimano sostanzialmente la popolazione, e quindi è notorio che la delegazione italiana è tra le più numerose. Quindi, al Consiglio e al Parlamento i numeri pesano di più di quanto avviene in Commissione, dove vige un principio di assoluta equiparazione di tutti i commissari, quale che sia la loro nazione di provenienza. Anche lì, però, sempre riferendoci al Parlamento e al Consiglio, pur in presenza di un peso che magari è superiore a quello di altri Stati membri, abbiamo sempre a che fare con un totale di 27 Stati membri. Quindi, è un po' come se l'allargamento corrispondesse ad un aumento di capitale in cui la quota dei soci originali venga diluita. È un fattore da considerare, che ognuno evidentemente può elaborare a modo proprio, ma che va considerato.

Venendo alla questione della presenza in Commissione, cui avevo già fatto cenno nella mia presentazione, per brevità mi sono soffermato sui tratti fondamentali; tuttavia, è vero che se quella presenza è segnatamente una presenza assai considerevole (per esempio, di capi unità, per menzionare il livello di cui faccio parte), la distribuzione non sempre è equilibrata tra le varie direzioni generali. Ve ne sono alcune dove tale presenza è molto forte, tanto che addirittura si sta quasi ponendo un problema di abbondanza, e altre dove, viceversa, la presenza non è sufficiente o comunque pari a questa quota teorica, virtuale, dell'11-12 per cento. Talvolta si tratta proprio di direzioni generali che svolgono funzioni estremamente importanti, direi strategiche, per l'Italia: cito, ad esempio, la DG ambiente, la DG cambiamento climatico, la DG tassazione e affari doganali, la DG commercio. È evidente che quel capitale che ho menzionato, quella presenza assai qualificata e numericamente importante di funzionari italiani, andrebbe a mio parere orientato strategicamente – nel rispetto, evidentemente, dell'indipendenza dell'istituzione e delle scelte individuali di carriera – per ottenere una distribuzione più equilibrata tra le varie direzioni generali, e anche, a termine, per rafforzare la compagine dei direttori, che come ho già detto è quella che al momento soffre dei maggiori problemi perché inferiore a quella di altri Stati membri di grandi dimensioni.

Spero di aver risposto almeno in buona parte agli interrogativi del senatore Lusi.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Signore. Vorrei porle un quesito riguardo ad un argomento che è stato toccato sia quando abbiamo sentito il dottor Micossi che adesso da lei: mi riferisco ai nostri tempi di reazione a stimoli di tipo legislativo che vengono dalla Commissione. Mi sembra di aver capito che la nostra capacità di reazione, quindi di dare delle indicazioni, sia lenta o quanto meno fuori tempo, in maniera tale che poi non

possiamo veramente incidere nella fase di formazione delle leggi europee. Lei ha fatto l'esempio dei Libri bianchi, dei Libri verdi, e via dicendo. A suo parere, questo a cosa è dovuto? Ad una mancanza di comunicazione iniziale, ad un cortocircuito oppure proprio ad una lentezza nella capacità di prendere delle decisioni su determinati argomenti?

SIGNORE. La domanda è molto complessa, perché evidentemente le ragioni potrebbero non essere le stesse nei vari casi. Per cercare di dare comunque qualche chiave di interpretazione, vi è sicuramente talvolta una non piena considerazione della complessità e dei tempi del processo decisionale comunitario, nel senso che talvolta – mi riferisco ai Ministeri competenti, quelli settoriali per intenderci – vi può essere la sensazione che, poiché si è in una fase molto anticipata del processo decisionale, non sia opportuno scoprire le carte oppure che ciò non sia così indispensabile, perché in ogni caso vi sarà il momento della pronuncia formale, sia essa al Consiglio oppure nelle varie sedi, una volta che la proposta sia formalizzata. Ci sono casi in cui, evidentemente, la reazione italiana vi è stata, perché l'argomento era talmente prioritario, strategico, e anche conosciuto, che questo è avvenuto, però effettivamente ciò non avviene con la sistematicità con cui si verifica per altri Paesi. Si tratta, evidentemente, di sistematizzare il processo e quindi di includere questo elemento nella trattazione delle questioni europee. Ogni Ministero ha le competenze, dove più, dove meno, per rispondere nel merito, però occorre che si parta dal presupposto di farlo su ogni questione. L'Italia è un Paese per il quale difficilmente si può dire che vi sono dei *dossier* che non interessano, sia per l'economia che per le dimensioni del Paese. Talvolta vi sono dei Paesi di piccole dimensioni a cui alcuni *dossier* non interessano: ad esempio, le ferrovie a Malta non ci sono e quindi i maltesi, per definizione, non si interessano ai *dossier* ferroviari. In Italia occorrerebbe che questo coinvolgimento avvenisse sistematicamente. Potrebbe anche essere una questione di risorse (questa è un'altra chiave di interpretazione): quando i funzionari o i dirigenti dei Ministeri che conoscono veramente la materia ed hanno esperienza vengono a Bruxelles per partecipare ai gruppi di lavoro e sono impegnati in negoziazioni su proposte già presentate, può essere difficile per gli stessi dedicarsi alla redazione, ad esempio, di un contributo italiano ad un Libro verde. Quindi, può trattarsi anche di una questione di allocazione delle risorse all'interno dei diversi Ministeri. In ogni caso, si tratta di una sfida per tutti i Paesi; anche altri Paesi (ad esempio, la Francia e la Germania, che ho già citato come elemento di paragone nel corso di questa audizione) perdono in alcuni casi l'occasione di rispondere a Libri verdi. In base alla mia personale esperienza, tuttavia, il caso italiano cade con una maggiore frequenza; questo elemento sicuramente va tenuto in conto.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Signore, per il suo contributo e le rinnovo i nostri ringraziamenti; quanto ci ha detto è veramente molto interessante. Vorrei ringraziare anche la dottorella Gianani, i tecnici che

sono a Bruxelles, i nostri tecnici, che ci consentono di svolgere queste audizioni in videoconferenza, e gli stenografi.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,45.

€ 1,00