



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 5

*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

107<sup>a</sup> seduta: martedì 20 luglio 2010

Presidenza della presidente **BOLDI**

**I N D I C E****Audizione del direttore generale di Assonime Stefano Micossi**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 20	* MICOSSI . . . . .	Pag. 3, 9, 16 e <i>passim</i>
DE ECCHER (PdL) . . . . .	9		
DI GIOVAN PAOLO (PD) . . . . .	15, 18		
* FLERES (PdL) . . . . .	11		
* MARINARO (PD) . . . . .	8		
SANTINI (PdL) . . . . .	12		
SOLIANI (PD) . . . . .	14		

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Stefano Micossi, direttore generale di Assonime.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del direttore generale di Assonime Stefano Micossi**

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 30 giugno scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo 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 in programma l'audizione del professor Stefano Micossi, direttore generale di Assonime, che ringrazio per la sua disponibilità.

Il professor Micossi – il cui ampio *curriculum* non illustrerò, perché la cosa richiederebbe troppo tempo – ha preparato un documento scritto, che è già stato distribuito ai membri della Commissione, unitamente ad uno studio statistico, aggiornato al 3 giugno 2010, contenente una comparazione dei dati riferiti al personale della Commissione europea impiegato nei vari settori, tra cui anche quello italiano, che sarà sicuramente utile nel nostro lavoro.

Colleghi, prima di dare inizio all'audizione, permettetemi di rivolgere un saluto di benvenuto al senatore Cardiello, che fa oggi il suo ingresso nella nostra Commissione, in sostituzione del senatore Vetrella che, come sapete, ha optato per la carica di consigliere regionale della Campania. A lui e al senatore Vetrella rivolgiamo i migliori auguri di buon lavoro.

A questo punto, cedo la parola al nostro ospite.

*MICOSSI.* Signora Presidente, ringrazio la Commissione per questa opportunità. Più che in veste istituzionale, parlerò qui soprattutto a titolo personale, alla luce dell'esperienza che ho maturato nelle istituzioni europee e che ancora oggi continua in varie forme.

Nella mia relazione mi soffermerò in particolare su tre aspetti: sulle caratteristiche della presenza e dell'azione italiana a Bruxelles; sul modo

in cui essa è cambiata negli ultimi anni e sui possibili interventi per migliorarla.

Innanzitutto, vorrei richiamare qualche dato, fornito dalla rappresentanza, circa la presenza italiana nella Commissione europea, chiarendo però un aspetto che a volte non è ben compreso. Il ruolo dei funzionari italiani a Bruxelles non è quello di spingere le posizioni italiane, ma di far intendere gli interessi, il modo di pensare e la cultura del nostro Paese. È sbagliata l'idea che il funzionario italiano sia il terminale delle pressioni italiane ed in effetti il funzionario che viene trovato troppo acquiescente agli interessi nazionali perde reputazione ed influenza. La Commissione – lo stesso vale per il Consiglio, anche se in questo caso il discorso è più politico – è un organismo all'interno del quale valgono meccanismi giapponesi di reputazione e, se la reputazione è debole, la capacità di convincere e di far passare i propri ragionamenti si indebolisce. Detto questo, è comunque importante avere all'interno della Commissione dei funzionari nazionali, perché influenzano il modo di ragionare e portano la prospettiva degli interessi nazionali all'interno dei processi decisionali.

Il quadro generale della presenza italiana a Bruxelles non è poi così negativo: dopo fasi alterne, tra alti e bassi, abbiamo oggi quattro direttori generali (contro i sette della Germania, i sei del Regno Unito e i cinque della Francia) e quattro vice direttori generali (al primo posto insieme alla Francia), ma la composizione è comunque povera. I nostri funzionari non ricoprono posti chiave alla guida di direzioni importanti e questo purtroppo dipende, a volte, dall'incapacità di proporre candidati di elevata qualificazione, perché il processo di selezione riconosce la qualità.

Siamo deboli anche ai vertici delle singole direzioni, con solo 19 direttori e consiglieri principali, molti meno rispetto a quelli degli altri più importanti Paesi dell'Unione. Sta invece migliorando, e promette per il futuro, la situazione al livello dei capi unità: ne abbiamo circa 140 e da questo punto di vista non facciamo certo una cattiva figura, dal momento che la nostra posizione è migliore rispetto a quella di Germania, Regno Unito e Spagna. In ogni caso, la debolezza che il nostro Paese presenta a livello di direttori è significativa, se si considera che sono i direttori che in realtà fanno le proposte e gestiscono i *dossier*.

Un ulteriore profilo di debolezza dell'Italia si evidenzia nella scelta delle posizioni strategiche: qualche volta abbiamo dei candidati, ma questi non hanno i requisiti per imporsi. Da questo punto di vista, pesa la mancanza di una strategia definita e continuativa, basata sulla capacità di proporre candidature di alto profilo, indipendenti dalle congiunture politiche: questo significa che è necessario pensarci prima e definire una strategia, come hanno fatto ad esempio la Francia o la Spagna che, sotto questo profilo, sono straordinariamente efficaci.

Gli esperti nazionali distaccati nelle istituzioni europee sono aumentati nell'ultimo biennio. Il distacco temporaneo a Bruxelles è importante perché, lavorando all'interno delle istituzioni europee, si impara il mestiere, che è certamente complesso. Naturalmente più elevata è la qualità del personale che si manda e meglio è. A questo proposito, vorrei ricor-

dare l'esempio virtuoso rappresentato dalla presenza italiana nella Banca centrale europea legata al fatto che in passato c'è stata un'ondata di funzionari della Banca d'Italia che si sono trasferiti a Francoforte: uno di loro oggi è all'interno del *board* della BCE, vale a dire l'organo di governo, mentre provengono dall'Italia due direttori generali ed un vice direttore generale, per cui possiamo ben dire che la nostra presenza nella Banca centrale è molto forte, ma si è trattato comunque di un investimento nel lungo periodo.

Quanto poi alla rappresentanza italiana a Bruxelles, è ben guidata e svolge un ruolo importante; non si può dire invece lo stesso per quanto concerne i gruppi di lavoro del Consiglio, in cui la presenza italiana non solo è di qualità incerta, ma è anche discontinua e molto variabile, nel senso che sembra mancare il *dossier*, cioè la continuità della posizione dell'amministrazione, e questo naturalmente ci indebolisce. Servono anche funzionari che siano in grado di negoziare e discutere in inglese e in francese, mentre spesso così non è, con il risultato che ci si limita a dare lettura delle proprie posizioni, con un modo di operare certamente non efficace.

È noto che c'è poi a Bruxelles una forte presenza di rappresentanze delle Regioni italiane, che sono state attratte dal meccanismo dei fondi strutturali: è stata una scelta quella di fare delle Regioni degli interlocutori diretti, anche se poi in realtà il negoziato viene condotto dagli Stati. C'è da chiedersi se i benefici siano commisurati ai costi.

Infine, le imprese del nostro Paese: c'è da parte loro la tendenza a correre a Bruxelles un minuto prima che venga discusso il provvedimento che le colpisce; è molto difficile mantenere una loro presenza adeguata e continua nei fori, in cui si formano le posizioni. Ci sono infatti dei modi di procedere tipici che appartengono alla mentalità *corporatist* – non dico corporativa – dell'Europa del Centro-Nord, per cui in realtà le leggi si fanno mettendo intorno ad un tavolo gli *stakeholder*, cioè i «portatori di interessi». Le imprese italiane in alcuni casi si sono semplicemente rifiutate di sedere a quei tavoli – ad esempio, in sede di definizione degli standard ambientali per il petrolio o per le emissioni – chiedendo però poi al Governo, una volta che gli standard erano stati fissati, di rifiutarli e di difenderli. Questa è una politica perdente, che non funziona.

Per quanto riguarda il ruolo del Governo e del Parlamento nazionale, l'Italia, in realtà, dispone formalmente di tutti i meccanismi degli altri Paesi, che sono anche ben costruiti. Io vi illustrerò qualche miglioramento ma la sostanza è che spesso questi meccanismi sono vuoti di «sangue» e di linfa politica e, quindi, diventano formali.

Per quanto riguarda il Governo, vi riporto l'esempio più rilevante. Come voi sapete, esiste un Dipartimento per le politiche comunitarie al cui interno è compreso il CIACE (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei), il quale dovrebbe coordinare le posizioni del Governo italiano nella fase ascendente e in quella discendente della normativa europea.

Un altro esempio molto importante è relativo alla famosa Agenda di Lisbona che, in realtà, è largamente inattuata nei Paesi del Sud Europa, largamente attuata nei Paesi del Nord Europa e attuata in maniera diseguale nei Paesi del Centro Europa.

L'Agenda di Lisbona è un'agenda di modernizzazione, flessibilizzazione ed *empowerment* della forza lavoro. A metà del decennio scorso si decise di verificare i motivi del suo scarso funzionamento e si stabilì che tutti i Governi dovevano fare propria l'agenda politica (*to own the political agenda*) e creare i meccanismi per attuarla.

La legge n. 11 del 2005 ha creato questi meccanismi ma, cionondimeno, l'agenda non è stata attuata. Ciò è accaduto perché l'attuazione dell'Agenda di Lisbona avrebbe significato coordinare le politiche nazionali, mentre gli obiettivi non sono stati influenzati.

Abbiamo creato dei meccanismi formali: invece di avere i ministri a negoziare le politiche, sono stati i funzionari a presentarle, argomentando che esse erano in accordo con l'Agenda di Lisbona. Il meccanismo è diventato di tipo burocratico, con la produzione di documenti: laddove avevamo operato, abbiamo naturalmente riferito in tal senso; laddove non avevamo operato, non vi è stata alcuna pressione per cambiare le *policies* ma solo una cosmesi superficiale.

Per quanto riguarda l'obiettivo del recepimento, a metà del decennio scorso è stato compiuto un grande sforzo. Era allora ministro per le politiche europee Emma Bonino e noi riuscimmo a migliorare il tasso di recepimento e di trasposizione delle direttive e anche a ridurre il numero delle infrazioni. L'Italia, però, continua ad oggi ad essere un fanalino di coda in Europa. Le trasposizioni sono migliorate; il meccanismo della legge comunitaria di per sé funziona, ma la qualità della trasposizione è cattiva.

Molto spesso noi, attraverso la legge comunitaria, «spariamo» la normativa europea all'interno dell'ordinamento nazionale ma la situazione rimane inalterata.

Spesso le parti di delega esercitabili, cioè le prerogative di flessibilità, non vengono esercitate e, conseguentemente, nelle infrazioni e nella qualità della trasposizione l'Italia continua ad essere il fanalino di coda, anche se i numeri del ritardo si sono ridotti.

Come si dovrebbe intervenire? Anzitutto, vi è una buona idea sul tappeto (che ritengo vi abbia riferito in questa sede il ministro Ronchi), cioè quella di sdoppiare: per la delega si crei una corsia straordinaria, lasciando a quella che diventerà legge europea altri atti tipici. Tale misura, però, non è sufficiente perché il problema cruciale è che il recepimento dovrebbe essere preparato già durante il processo di adozione dell'atto.

In una guida stilata dal Governo britannico sulle modalità del recepimento efficace delle direttive, si legge che il successo nella trasposizione di una direttiva inizia con l'efficace gestione della proposta presentata inizialmente dalla Commissione e con la definizione di una posizione negoziale e di una strategia. Ancora, la guida riporta che è importantissimo considerare presto come la proposta sarà attuata nel Regno unito, anche

a livello decentrato. Ciò è utile, sia ai fini del negoziato, sia per assicurare che il recepimento sia meno complicato, affrontando quindi già in questa fase i problemi pratici.

Una novità importante introdotta dal trattato di Lisbona riguarda soprattutto i Parlamenti. Quale dovrebbe essere il modello puro? L'Europa ha due canali di rappresentanza: i governi e i cittadini. I cittadini eleggono il Parlamento europeo e i governi compongono il Consiglio europeo. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo sono gli organi che decidono sulla base di una proposta della Commissione.

Il ruolo dei parlamenti nazionali, nella formazione delle leggi, è quello d'influenzare le posizioni del proprio governo e di farlo riferire sulle posizioni assunte nel negoziato. Inoltre un mandato rigido non è concepibile: in tal caso non vi sarebbe negoziato. Infatti, se i governi nazionali dovessero andare a Bruxelles, dove si vota a maggioranza, senza margini per negoziare potrebbero anche non recarvisi; vorrebbe dire tornare all'unanimità nelle decisioni, alle vecchie leggi che risultavano essere la somma di tutte le posizioni nazionali. Oggi si decide e si decide a maggioranza.

Esiste la possibilità di esercitare un'influenza? E noi la esercitiamo bene? La risposta a quest'ultima domanda la conoscete meglio voi. Io posso riferire che, in particolare, il Parlamento inglese e quello danese hanno sviluppato procedure in virtù delle quali il Governo rappresenta la propria posizione alle commissioni, indica le priorità legislative, negozia e riferisce sui risultati. Così la commissione affari europei è completamente coinvolta, anche se i risultati non corrisponderanno esattamente a quelli indicati.

Il punto essenziale è la scelta delle priorità: a Bruxelles la produzione legislativa scorre come un fiume, ma non tutto conta ugualmente; non tutto riveste uguale interesse per un Paese e per il suo Parlamento.

L'indicazione delle priorità, il filtro per scegliere di quali questioni occuparsi è il meccanismo scelto dal Governo inglese per rendere più efficace la loro azione. I meccanismi inglesi sono, sostanzialmente, i più efficaci sul piano amministrativo e istituzionale. La Danimarca, invece, ha sviluppato il meccanismo del mandato: secondo gli orientamenti è indicato il risultato da raggiungere.

Non è poi irrilevante esaminare i cosiddetti libri verdi e libri bianchi della Commissione: nel libro bianco è descritto il problema mentre nel libro verde sono indicate le direzioni dell'attività legislativa. Insieme all'indicazione delle priorità, l'attenzione a questi grandi orientamenti può facilitare l'incisività e l'efficacia dell'azione della Commissione.

Il Parlamento svolge un altro ruolo, quello della difesa della sussidiarietà: è un ruolo istituzionale, quello del confine dei poteri tra Europa e Stati. Questo problema, tradizionalmente, è molto caldo in alcuni Paesi: in Danimarca per i diritti umani e in Germania per le competenze. La recente sentenza della Corte costituzionale tedesca, della quale moltissimo si è parlato, in realtà altro non è che il consolidamento di un aspetto già presente nel Trattato europeo.

Con il Trattato di Lisbona, infatti, finisce il tempo del trasferimento strisciante di competenze. La Corte costituzionale tedesca ha ribadito che solo il Parlamento può autorizzare cambiamenti e che questi cambiamenti devono essere coerenti con la Costituzione. Tale sentenza ha fatto scandalo, ma in realtà non ha fatto altro che ribadire quanto già era parte integrante del compromesso di Lisbona.

Tradizionalmente, l'Italia non ha una sensibilità fortissima su questo piano istituzionale ma non c'è dubbio che qui si apra una via importante di interazione con le istituzioni europee.

Cinque Parlamenti nazionali hanno la possibilità di fare ricorso alla Corte di giustizia ma, piuttosto che andare in tribunale, la procedura giusta da seguire è di sollevare le questioni quando si è ancora nella fase politica della decisione.

Un ultimo aspetto che desidero affrontare riguarda la cultura giuridica europea. Le amministrazioni e le corti nazionali hanno faticato e faticano ad assorbire la cultura giuridica europea. Alcune sentenze (soprattutto nei primi gradi, ma fino alla Cassazione) sono in aperta violazione del diritto europeo. Evidentemente, questa linfa non è penetrata ed è richiesta proprio un'attività di formazione.

Da questo punto di vista c'è da svolgere un ruolo propulsivo per diffondere nei vari canali giurisdizionali la cultura giuridica europea. In questo senso può essere importante sollecitare l'intervento della Corte di giustizia nell'interpretazione del diritto europeo: non sto parlando del sindacato di sussidiarietà, cui ho fatto prima riferimento, ma delle questioni sollevate su casi specifici, di interesse di singoli soggetti appartenenti ai vari Stati membri, che potrebbero diventare oggetto di pronunce della Corte stessa.

Si tratta di un'attività che, se appropriatamente sostenuta e sviluppata, porterebbe le aree di frizione tra il diritto nazionale e quello europeo all'attenzione della Corte e produrrebbe pronunciamenti applicabili in tutto il territorio dell'Unione: in questo modo, dunque, l'interesse nazionale sarebbe proiettato in tutto l'ordinamento giuridico.

MARINARO (PD). Signora Presidente, ringrazio innanzitutto il professor Micossi per la sua presenza e per il contributo che ci ha offerto.

Vorrei conoscere il parere del professore sulla questione del recepimento della normativa comunitaria, che è poi in sostanza il nostro vivere e stare in Europa.

Storicamente il difetto essenziale del nostro Paese quello che io definisco un europeismo molto parolaio e poco concreto sotto il profilo dell'efficacia; oggi, di fronte ai profondi mutamenti in corso, questo pone dei problemi sotto il profilo dell'appartenenza stessa dell'Italia all'Unione.

Professor Micossi, lei ha richiamato l'esempio calzante dell'agenda di Lisbona e delle carenze che esistono a livello nazionale sotto il profilo dell'attuazione della stessa, ponendo giustamente il problema della necessità di una sinergia e di un coordinamento con le altre politiche per realizzare scelte strategiche di portata generale. Come lei ha sottolineato poco



fa – forse anche per rispetto della sede in cui si trova – c'è un problema che riguarda il recepimento della legislazione europea nel nostro ordinamento; tuttavia, se da una parte si prende atto dell'esistenza di carenze e di difficoltà, dall'altra, è sempre più complicato sostenere che uno strumento come la legge comunitaria possa continuare ad essere valido rispetto ad una situazione di questo tipo.

Si è fatto riferimento, in particolare, al sistema inglese e a quello danese che, come lei ben sa, si basano però su un meccanismo di recepimento del diritto comunitario a gettito continuo, che consente anche di operare una selezione strategica delle materie, individuando quelle che rivestono un'importanza centrale per il Paese, al punto da rendere necessario concentrarsi su di esse fin dall'inizio.

Professor Micossi, vorrei sapere se, a suo avviso, rispetto a questa situazione e alle esigenze che ne derivano, lo spaccettamento della legge comunitaria – che sicuramente, così come si prospetta, può rappresentare già un passo in avanti – può essere uno strumento efficace rispetto, invece, ad un sistema di recepimento a gettito continuo? Potrebbe essere la soluzione ad un problema di inattività istituzionale, almeno in questo ramo del Parlamento, oltre a configurarsi come il sistema più adeguato per sopperire alla necessità di una maggiore efficacia sotto il profilo della concretezza e del trasferimento immediato del diritto comunitario nella legislazione nazionale.

DE ECCHER (*PdL*). Signora Presidente, vorrei chiedere al professor Micossi un parere sulla questione della folta schiera di rappresentanze delle Regioni italiane presenti a Bruxelles, ciascuna con un proprio ufficio.

Ho l'impressione che la capacità delle singole Regioni di incidere nelle politiche europee sia pressoché inesistente; non solo, ma c'è anche il rischio che, attingendo sempre denaro pubblico, si realizzi una politica contrastante tra Regione e Regione. In materia di agricoltura, ad esempio, può esserci una Regione che spinge per tutelare e garantire l'agricoltura di montagna e un'altra che invece, avendo un'agricoltura più intensiva, si muove in maniera assolutamente opposta, attingendo però sempre alle medesime risorse. A mio giudizio, quindi, dovrebbe esserci una sintesi a livello nazionale.

Oltre a questo, rilevano poi anche altri aspetti. La Provincia autonoma di Trento, ad esempio, ha acquisito addirittura un immobile, ha dei propri funzionari e tende a muoversi di concerto con la Provincia di Bolzano ed il Tirolo, nell'ottica dell'Euregio, come sottolineato in ogni occasione.

Ritengo che se chiudessimo queste rappresentanze faremmo una cosa buona, utile, produttiva e recupereremmo risorse da impegnare magari su altri fronti.

MICOSSI. In primo luogo, rispondo alla senatrice Marinaro, che ha sollevato un problema di *policy* generale rispetto al recepimento della nor-

mativa europea, che ha il suo fulcro nella disciplina dell'apertura dei mercati. In un certo senso, da questo punto di vista, si ripresenta il medesimo problema che si è posto nel far partire nelle nostre due Camere un meccanismo efficace di sostegno all'attività delle Autorità indipendenti.

Tra i principali punti dolenti per l'Italia in tema di recepimento delle disposizioni comunitarie, c'è innanzitutto il settore degli appalti pubblici, dove nasce per buona parte la malattia italiana del non funzionamento dei mercati e della corruzione. Sotto questo profilo, siamo un caso clamoroso di mancata applicazione: stando ad alcune cifre, infatti, risulta che oltre il 60 per cento degli appalti sia rivestito, sminuzzato o trasformato in modo da non applicare le norme comunitarie.

Altro punto debole è quello della fornitura di servizi. La direttiva sui servizi, che è ora pienamente operante, implica in realtà la fine di tutta una serie di piccole protezioni (dai parrucchieri, ai negozi, alla distribuzione) e crea non pochi problemi alle nostre assemblee elettive locali. I servizi pubblici locali, in particolare, sono un tema oggetto di grandissima tensione, su cui il Parlamento da anni cerca di approvare delle leggi – ed adesso c'è riuscito – che non sono altro che l'attuazione di sentenze della Corte di giustizia, anche se poi si bloccano nella fase applicativa, con il risultato di generare nuove infrazioni. C'è poi il principio dell'*in house* stabilito dalla Corte, per cui non si possono fare le cose «in casa» se non si tratta di amministrazione, cioè se è vendita di servizi.

Quindi domani succederà la stessa cosa per tutti i problemi della sicurezza esterna dei confini e per quella interna perché, ormai, il vecchio terzo pilastro è diventato comunitario e si verificherà la medesima situazione.

L'amministrazione tende istintivamente a non applicare le norme che non gradisce e, se non esiste un interesse interno, i meccanismi non funzionano. L'Italia fatica ad applicare le leggi (pur approvandone molte) e in sede comunitaria tende appunto a replicare quel meccanismo.

Quindi, il momento dell'approvazione è importante, ma non può essere sopravvalutato. Chiaramente, servirebbe un meccanismo più continuo. L'idea del ministro Ronchi di spaccettare la legge comunitaria a me sembra positiva, ma non risolve il problema sostanziale.

Esiste un impegno politico di sostanza ad applicare queste norme? Il Parlamento può diventare un luogo che richiama le amministrazioni al rispetto di queste norme (cosa che finora non ha fatto)?

Qui si gioca una partita importante e noi stiamo sollecitando i molti che in Parlamento si occupano di concorrenza e di regolazione affinché creino una Commissione bicamerale che riceva le raccomandazioni dall'autorità: bisogna verificare l'applicazione e abituare le amministrazioni ad essere richiamate all'ordine se non applicano le direttive.

Naturalmente tale punto non è neutro, perché porta immediatamente sul terreno della promozione del modello europeo d'integrazione ed entra in urto con i modelli protezionistici di integrazione che da varie parti esistono.

Per quanto riguarda la rappresentanza delle Regioni a Bruxelles, ricordo che l'Unione europea si fonda essenzialmente su di un accordo fra Stati, sul quale poi si innesta un meccanismo di rappresentanza diretta dei cittadini attraverso il Parlamento europeo.

Se si rispettano le regole del gioco, così come ho detto prima, il ruolo primario dei Parlamenti nazionali è proprio di influenzare il proprio Governo nel negoziato. Ma se il processo legislativo diventa un processo che coinvolge direttamente il Parlamento europeo e quelli nazionali, allora si crea un corto circuito. Questo principio vale anche per le Regioni, perché a negoziare i meccanismi sono i Governi nazionali. Funzionalità vorrebbe che le mediazioni all'interno dei Paesi avvenissero nei confronti del Governo nazionale e negli ambiti propri.

La ragione per la quale le Regioni sono rappresentate a Bruxelles è che il Parlamento europeo è diventato un meccanismo straordinariamente recettivo di tutti gli interessi organizzati. Anche in questo caso si crea un corto circuito ma, indubbiamente, quella è una sede rispetto alla quale si possono far valere le proprie istanze. Il Comitato delle Regioni rappresenta un luogo naturale dove le Regioni possono organizzarsi senza gli Stati a livello europeo e rappresentare poi le proprie posizioni in Parlamento.

Io ho partecipato a un'audizione delle Regioni davanti al Comitato delle Regioni sul nuovo bilancio europeo: ripeto, non davanti al Consiglio europeo, ma davanti al Comitato delle Regioni che, naturalmente, nutre un interesse preminente nei fondi strutturali ma che, all'uopo, esprime anche un parere generale.

Da questo punto di vista, il Parlamento ascolta chi vuole. La mia opinione è che mantenere tutti questi uffici di rappresentanza comporti un tasso di spreco e di inefficacia molto elevati. È però sempre difficile chiudere i canali politici e questo siete voi a insegnarmelo.

FLERES (*PdL*). Presidente, volevo svolgere alcune considerazioni partendo dall'indagine che questa Commissione ha già condotto relativamente all'utilizzazione dei fondi comunitari, ricollegandola alle criticità segnalate nella relazione che ci è stato appena sottoposta.

Tali considerazioni nascono, probabilmente, anche da un'esperienza diretta che mi ha visto, in altra veste, a dover instaurare dei rapporti di confronto, anche aspro, con gli organi della Commissione europea e, soprattutto, con le direzioni.

La sintesi della mia esperienza è stata che la Francia ha una burocrazia perché ha una scuola di burocrazia e perché ha una tradizione profonda, antica, consolidata e di primo livello riguardante la formazione della burocrazia. L'Italia ha sei o sette scuole ma nessuna può considerarsi di assoluta eccellenza come invece accade in Francia.

Questo è un tema che, come Parlamento, dovremmo porci: così come abbiamo fatto saltare una sovrastruttura come l'Agenzia autonoma per la gestione dei segretari comunali, probabilmente non sarebbe un male rivalutare il sistema della formazione della nostra burocrazia, soprattutto

quando applicata alle relazioni internazionali e all'Unione europea in particolare.

Vi è poi un'altra questione che, probabilmente, non ha niente a che vedere con la qualità professionale della nostra burocrazia ma che rappresenta una sorta di subalternità psicologica italiana: la burocrazia in sede europea con le istituzioni italiane tende ad essere più realista del re. A parità di problema, infatti, il burocrate europeo italiano nei confronti dell'Italia applica la legge mentre nei confronti degli altri la interpreta. Non si verifica il contrario, come normalmente accade quando il burocrate francese, piuttosto che quello tedesco, affrontano problematiche francesi o tedesche.

Condivido le osservazioni formulate a proposito delle rappresentanze delle Regioni, ma ritengo che la diversa velocità, da sempre esistita, tra l'Europa dell'economia e quella della democrazia debba farci riflettere profondamente sulle modalità di approccio istituzionale (soprattutto degli uffici della Commissione con le diverse direzioni generali), nella misura in cui i processi di formazione delle decisioni (da quelle più significative, come i Regolamenti e le direttive, a quelle più materiali, come i bandi) spesso non avvengono seguendo le vie istituzionali ma quelle di radicate *lobbies* di categoria che, peraltro, riescono persino a delineare in maniera molto precisa e dettagliata le decisioni assunte.

Non voglio soffermarmi a riportare una serie di esempi, peraltro noti e facilmente riscontrabili nella letteratura, riguardanti questo tipo di problematiche. Desidero invece chiedere se questi problemi sono stati avvistati e se sia possibile in qualche modo individuare una via d'uscita.

SANTINI (*PdL*). Presidente, ringrazio anch'io per questa relazione il professor Micossi, al quale desidero porre due brevi quesiti.

Il primo è legato a quello da lui definito il meccanismo inglese di presenza e partecipazione al dialogo europeo. Tutti ormai sappiamo, infatti, che gli inglesi hanno sempre cercato di portare avanti il famoso modello dell'Europa *à la carte*: un Paese accetta quanto della legislazione europea gli serve e gli fa comodo, perché quando vi è qualcosa su cui non è d'accordo, si richiama alla sovranità di Stato membro e alla clausola dell'*opting out*.

Il modello del Regno Unito è sempre più imitato da Paesi come l'Olanda, la Danimarca e la Svezia, soprattutto nei domini dei diritti privati, dell'asilo e dell'immigrazione. Ora anche i nuovi Stati membri, come Polonia e Repubblica Ceca, hanno compreso che più rompono certi equilibri e più sono ascoltati.

A lungo andare, proprio in considerazione del fatto che l'Europa è destinata ad allargarsi ancora, le chiedo se questi personalismi e questo modo di distinguersi non potrebbero anche diventare pericolosi per la coesione europea.

È vero che Jean Monnet sosteneva che l'Europa è sempre cresciuta attraverso le proprie crisi, giustificando in qualche modo chi crea problemi, ma francamente io farei anche a meno di qualche crisi. Lasciateci

pure crescere senza crisi, perché si cresce lo stesso. Con la prospettiva dell'arrivo della Croazia, della Macedonia, dei Paesi dei Balcani e della mitica Turchia – sulla quale ancora si discute –, se questo meccanismo inglese dovesse permanere e fosse adottato da questi altri Paesi, che Europa ne verrebbe fuori?

La seconda domanda si collega alla partecipazione dei cittadini al processo legislativo, cioè al desiderio di contare nella fase ascendente della formazione della normativa europea.

La storia non passa certo attraverso le mie parole, ma, come qualcuno ricorderà, nella precedente legislatura, durante il dibattito sulla legge comunitaria, chiesi esplicitamente la soppressione di tutti gli uffici regionali, attirandomi con questo l'odio di molti (direttamente alla mia persona: dopo essere stato per due legislature al Parlamento europeo, si sapeva bene chi sono e, soprattutto, si sapeva che non era il moto isterico di uno che era capitato lì per caso).

Proprio per questo, professor Micossi, in coscienza mi sento di dirle che quel tipo di presenza e di rappresentatività è ormai del tutto anacronistico, anche se si tiene conto di aspetti pratici per nulla banali.

Quando dopo Maastricht iniziò la legislatura, nel 1994, ci fu la corsa per avere una rappresentanza a Bruxelles. Mi pare che i primi a muoversi furono i veneti e i lombardi, poi fu subito il caso del Trentino che, insieme al Tirolo del Nord e del Sud, inventò l'Euregio: ci fu per l'occasione un grande ricevimento con 1.500 persone e l'annuncio clamoroso che sarebbe stata varata la rappresentanza diplomatica dell'Euregio tirolese. Si scatenò un vero e proprio ciclone a livello nazionale ed europeo, ma quello fu il segnale di un'interpretazione distorta di questa attività, che è banale attività hobbistica, come hanno moltissime altre organizzazioni territoriali e di categoria.

Lei adesso è al di qua della barricata e rappresenta le società per azioni, ma ricordo che in quegli anni era alla guida della direzione generale imprese ed industria ed era per noi italiani un punto di riferimento prestigioso. Proprio alla luce della sua precedente esperienza – durante la quale ha ricevuto richieste d'intervento, stimoli ed *input* – e nell'ottica di chi oggi è chiamato invece ad organizzare l'azione di segno contrario, le chiedo di dirci se, a suo avviso, tutto ciò abbia ancora un senso.

Permettetemi di fare una notazione banale. La presenza degli uffici regionali a Bruxelles nasceva dall'esigenza di far conoscere alle organizzazioni territoriali, sia pubbliche che economiche, cosa accadeva in Europa, attraverso un'anticipazione dei documenti (i progetti di direttiva e di regolamento), in modo che le organizzazioni territoriali potessero preparare i loro emendamenti e delineare le loro posizioni prima che si avviasse il dibattito ufficiale. In quei tempi, sembra incredibile, non c'era Internet al Parlamento europeo e non c'erano le *e-mail*; il computer era un affare privato del singolo parlamentare che, se voleva, poteva acquistarlo per proprio conto.

L'esigenza primaria della comunicazione, quindi, rendeva necessaria la presenza fisica di qualcuno che andasse nei saloni in cui erano esposti

in bacheca i vari documenti per rastrellarli e portarli sul territorio. Non mi vergogno a dire che io stesso tornavo a casa tutte le settimane con una valigia piena di carte che poi, da bioco politico, inviavo alle varie associazioni di categoria, sperando in un ritorno di consenso, che non so poi se vi sia mai stato. L'obiettivo era quello di far conoscere cosa si muoveva a livello europeo. Tutto questo oggi è ridicolo: basta aprire un sito Internet per sapere tutto quello di cui si ha bisogno e molto di più.

Le chiedo, allora, se è ancora di attualità mantenere questo tipo di presenza, che fra l'altro, oltre ad essere molto costosa, credo sia anche molto fastidiosa per i dirigenti ed i funzionari della Commissione europea, considerato che spesso le singole delegazioni si presentano a Bruxelles con la presunzione di portare a casa qualcosa di più e di meglio rispetto agli altri, dando così un'immagine mercantile del rapporto tra cittadino e Unione europea che svilisce un po' i ruoli reciproci.

Per quanto ci compete, insisteremo nel chiedere il ritorno dei nostri rappresentanti del Trentino-Alto Adige: non sarà facile perché le Province autonome di Trento e Bolzano e quella del Tirolo sono talmente ricche che, come lei sa, hanno comprato – e non semplicemente affittato, come altre Regioni – degli uffici vicino al Parlamento europeo, di cui non so poi cosa faranno. Se vogliamo essere onesti, dobbiamo dire che questo meccanismo di partecipazione oggi non è più attuale.

Il Trattato di Lisbona per la prima volta concede ai cittadini europei una sorta di iniziativa legislativa: se non ricordo male, è possibile proporre una legge se si raccolgono un milione di firme (per quanto bravi potranno essere i partiti, non sono certo che si riusciranno mai a raccoglierle). Cos'è questo, professor Micossi, una specie di contentino ipocrita all'annosa richiesta di estendere l'iniziativa legislativa a livello comunitario?

Infine, a mio avviso – questo lo dico io, ma non so se lei può esporsi in questo senso – il Comitato delle Regioni ed il Comitato economico e sociale dovrebbero rimanere nel loro alveo di organismi di consulenza della Commissione, senza pretendere di intervenire direttamente nel processo legislativo, perché una direttiva richiederebbe quattro anni, anziché sei mesi!

SOLIANI (PD). Signora Presidente, considero prezioso l'incontro odierno, che ci porta sicuramente a fare riflessioni più ampie ed approfondite.

Ci troviamo oggi in un passaggio ben preciso della vita dell'Unione europea, con l'esperienza pluridecennale della costruzione alle spalle e con l'attuale senso di una crisi, che si accompagna al bisogno di una prospettiva per il futuro. Tenuto conto di questo, ed approfittando dell'esperienza del nostro ospite – di cui la sua relazione è lo specchio e che credo, peraltro, non sia frequente, soprattutto per quanto riguarda il nostro Paese – a lui vorrei rivolgere una domanda, scusandomi fin da ora per la distanza del mio percorso rispetto alla vicenda dell'Unione europea.

Probabilmente, come in parte è già stato segnalato, l'apparato burocratico che viene dalla storia e che si è messo insieme nel tempo – e

che obiettivamente può aver avuto anche le sue stagioni rispetto al processo di costruzione dell'Unione – non è oggi più adeguato e deve essere modificato. Tuttavia, anche per sfuggire al dibattito e alle polemiche facili sui suoi costi, vorrei sapere dal professor Micossi quale può essere la misura di questo apparato e se sia necessario fare un salto in termini quantitativi e qualitativi.

Su questo si innesta certamente anche il tema della formazione: al riguardo, vorrei chiedere al nostro ospite che cosa hanno fatto gli altri Paesi e a che punto è l'Italia. Inoltre, vorrei sapere cosa pensa della questione della formazione oggi, con l'esperienza che abbiamo alle spalle e con le prospettive che abbiamo davanti.

In secondo luogo, il professor Micossi ha parlato di cultura giuridica europea: vorrei sapere – non so se la domanda è corretta – quanto resta, a suo avviso, della cultura giuridica romana nella vicenda della cultura giuridica europea. In particolare, vorrei capire – se fosse possibile anche fare un confronto con altri Paesi, sarebbe utile – se obiettivamente esistono oggi in Italia dei soggetti attrezzati, sia sul piano amministrativo che delle imprese, e se c'è qualcuno che si adopera per essere attrezzato meglio degli altri. Suppongo che anche questo sia un pezzo dell'Italia di domani, che sicuramente vivrà rispetto a quella che oggi fa invece molta fatica a stare al mondo.

DI GIOVAN PAOLO (*PD*). Presidente, cercherò di essere rapido; voglio ribadire anzitutto che le audizioni hanno un ruolo molto importante, ancorché vengano lette poco dai Ministri, che sono impegnati sul quotidiano (e sui quotidiani!). Le nostre audizioni, che pure hanno dimostrato quanto spesso vengano spese bene le risorse derivanti dai fondi strutturali, non hanno trovato da parte del ministro Tremonti un'attenta lettura che gli avrebbe consentito un giudizio meno avventato e più moderno.

Per quanto riguarda le tre notazioni che mi sono state ispirate dalla interessante riflessione del professor Micossi, la prima consiste nel richiamo alla capacità, che gli Stati membri dovrebbero avere, di comprendere che il massimo vantaggio per un Paese non è necessariamente quello di mostrare la bandiera dell'interesse nazionale, ma di fare in modo che le politiche condotte a livello europeo comprendano anche le culture e le proposte del proprio Paese. Talvolta, quindi, si conquista più spazio attuando una strategia di gioco più ampia piuttosto che mostrando la propria bandiera.

Tale punto, però, richiama una riflessione, sollecitata anche dal collega Santini, che giustamente fustigava determinati comportamenti. Proprio perché viene dal Trentino, il senatore Santini riterrà che il federalismo, le autonomie e i poteri della società vadano comunque tutelati e io ritengo, pertanto, che la riflessione da lui svolta fosse riferita ai soli comportamenti sbagliati.

Come è pensabile un'Unione europea costruita ancora sugli Stati nazionali, secondo i principi dell'assolutismo del Settecento? Sul federalismo è evidente che si incontreranno delle resistenze. Se lasciamo da parte

il comitato dei poteri locali, non consentendo che diventi la seconda camera degli Stati e delle Regioni; se preserviamo il potere degli Stati attraverso il Consiglio europeo e il potere di interdizione del comitato dei poteri locali, ognuno si accontenterà del proprio potere cercando di porre il veto agli altri organi.

Al contrario, la grande costruzione è quella del sistema federale. Se noi non abbiamo una Commissione che governa, un Parlamento europeo che rappresenta i cittadini e una camera degli Stati e dei poteri locali, è chiaro che tutti organizzeranno la propria delegazione per essere più presenti, immaginando che l'attività di una piccola ambasciata possa sopprimere all'assenza del federalismo.

A me sembra che questo sia il nodo politico e le chiedo se lei abbia riscontrato tale problematica anche con i funzionari e, in generale, negli ambienti da lei frequentati.

*MICOSSI.* Al senatore Fleres, che mi chiede quanto pesi la burocrazia debole, rispondo che questa pesa moltissimo. Qualunque strumento di rafforzamento dei meccanismi di formazione sarebbe utile. Purtroppo, però, il meccanismo delle scuole della Pubblica amministrazione resta debole, così come i meccanismi di selezione. Tali aspetti della questione, unitamente al tasso di autoreferenzialità interno, al momento non consentono di svolgere appieno questo ruolo. Miglioramenti in tal senso vi sono stati ma, nell'ambito della funzione del controllo, sarebbe molto utile una pressione maggiore da parte del Parlamento.

Per quanto riguarda la subalternità psicologica, a mio avviso vi è un grande equivoco. L'articolo 10 del trattato costitutivo della Comunità europea prevede l'obbligo di collaborazione. L'amministrazione europea è composta dalle varie amministrazioni nazionali e, quindi, non esiste un problema di applicazione della legge proveniente da fonti esterne. Se una procedura d'infrazione viene avviata, è perché qualche interesse colpito ha protestato.

Quindi, se ci sentiamo deboli è perché non siamo abbastanza abituati a far valere i nostri interessi anche attraverso i meccanismi procedurali europei. Però, l'idea che esista un *bias*, cioè una deviazione sistematica a nostro danno, non è confermato dai fatti. Nel caso lo fosse, la colpa è nostra e non dei meccanismi europei.

Per quanto concerne la questione dell'economia e della democrazia, evidentemente una tensione esiste. L'Unione europea nasce come meccanismo d'integrazione economica. Poi, però, soprattutto dopo Maastricht, si sono sviluppati i pilastri politici. Il diritto europeo è fonte di diritti e i cittadini europei adiscono direttamente la Corte di giustizia europea per una serie di problemi.

Il punto essenziale è che il lobbismo, che a Bruxelles è trasparente e visibile, mentre poteva essere sostanzialmente di tipo economico nelle fasi iniziali, oggi non lo è più. Qualunque gruppo organizzato può presentarsi a Bruxelles e trovare ascolto. Ciò che è straordinario nelle istituzioni europee, infatti, è la brevità della distanza tra la proposizione di un'idea e



una decisione (rispetto a questa possibilità i meccanismi nazionali sono enormemente più lunghi e più spessi) ed è per questo che vi è volontà di partecipazione.

Io ho avuto occasione di presentare al Parlamento europeo emendamenti, a mio avviso ragionevoli, a nome di una piccola associazione e di essere ascoltato. Quindi, i meccanismi vanno prima posti in essere e poi verificate le debolezze. A mio avviso, le debolezze sussistono soprattutto nella capacità di usare tali meccanismi.

Il senatore Santini si domandava se siamo in una fase di *opt out* rispetto alla Carta. Nel negoziato politico vi può essere stata questa impressione e non c'è dubbio che vi sia un cerchio largo composto da Paesi che si occupano del mercato e un cerchio più stretto di Paesi (forse quelli dell'area euro) che potrebbero nutrire ambizioni politiche più avanzate, ma che oggi non possono concretizzare questa ambizione perché in disaccordo sul loro oggetto sociale e sulla politica economica. E se i Paesi dell'euro non sono d'accordo sulla politica economica, quel cerchio non può diventare un'area di cooperazione più avanzata.

Tale circostanza è così evidente che la Germania oggi vuole deliberare le questioni importanti sull'economia allargando il processo decisionale ai 27 Stati membri e non a 16, perché non si fida dei Paesi dell'area euro. Quindi, oggi è in vigore il meccanismo «largo», dal momento che quello «stretto» non ha sufficiente credibilità a causa dei dissensi.

Un conto, però, è la fase del negoziato, altra cosa è quando si lavora: i meccanismi istituzionali diventano chiari. Noi sappiamo cosa si decide a maggioranza: quando ciò accade interviene il Parlamento europeo. Noi sappiamo anche cosa si decide all'unanimità: in quel caso, intervengono in maniera molto più pregnante i Parlamenti nazionali nel loro controllo dei Governi.

È sì vero che l'Europa avanza attraverso le crisi e che modifica di conseguenza i propri meccanismi ma, una volta che li ha approvati essi sono conosciuti, diventano chiari e hanno una logica riconoscibile. Il punto essenziale resta che le materie su cui si decide a maggioranza competono al Parlamento europeo, mentre per le decisioni assunte con metodo intergovernativo, anche per quelle di politica economica, sono competenti i Parlamenti nazionali. Abbiamo ad esempio creato dei meccanismi di emergenza comuni e vi è una discussione accesa sull'opportunità di inserirli tra i meccanismi maggioritari o in quelli unanimistici. Però, una volta che le decisioni vengono assunte esse rimangono.

Ricordiamo, infatti, che l'Europa crea e disegna istituzioni, non avanza con atti quotidiani come i governi nazionali. Se la consideriamo da quella prospettiva, allora la lentezza decisionale europea è una garanzia, appunto perché le istituzioni hanno una vita molto lunga. Sulla vicenda delle Regioni ho già riferito che un problema esiste, ma che è comunque impossibile serrare la saracinesca su quanto già esiste. Eventualmente, a far tornare la gente a casa saranno l'inefficacia o la mancanza di fondi; siamo comunque perfettamente d'accordo sulla natura del problema.

Circa la previsione di un milione di firme per l'iniziativa legislativa dei cittadini europei, un numero così elevato ha come finalità quella di inviare un segnale sufficientemente chiaro per un'ampia rappresentatività (per un'iniziativa largamente sentita in più di uno Stato membro non vi sarebbe difficoltà alcuna a raggiungere un milione di firme).

Ancora, chiunque lavori a Bruxelles sa che il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni sono istituzioni trascurabili, che svolgono un ruolo minore. Sono *sounding boards* che non rientrano nei meccanismi decisionali, se non in maniera periferica.

In ogni caso, nel momento in cui si negozia seriamente la conciliazione di una legge, non è presente il Comitato delle Regioni né il Comitato economico e sociale; magari vengono sentiti nel corso della procedura e di certo, se si parla di fondi strutturali, la loro presenza in Parlamento è più incisiva.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Mi scusi professor Micossi, ma dubito che il *premier* della Lituania conti di più del Presidente della Baviera!

MICOSSI. Ne dubito anch'io, ma diversi sono i canali che possono essere utilizzati. In ogni caso, il disegno istituzionale è chiaro: il ruolo centrale spetta ai Governi nazionali e al Parlamento europeo.

Per rispondere poi alla senatrice Soliani, quello che ci troviamo a vivere oggi è certamente un passaggio difficile, ma vorrei sottolineare un dato importante per quanto riguarda l'apparato burocratico. Ci sono meno di 50.000 persone che lavorano a Bruxelles per le istituzioni comunitarie: nella Commissione sono circa 30.000, quindi meno che nel Comune di Stoccolma. Così, quando si va a vedere qual è la struttura tipica che lavora su un determinato problema, magari si trovano solo sei persone.

Inoltre, nelle istituzioni comunitarie ogni cinque anni avviene praticamente una revisione radicale dell'organigramma; l'ho vissuto anch'io ed è una specie di incubo, ma in realtà si spostano sia competenze che risorse. Ad esempio, il peso mutato delle direzioni degli affari economici e sociali o della concorrenza, che prima non esistevano, è sotto gli occhi di tutti. Quindi, non si tratta solo di istituzioni piccole e leggere; certamente i meccanismi sono complicati, ma grazie al cielo che è così, e qui torno al punto di prima.

Quando l'Europa ha voluto adottare il *recovery Plan* davanti alla crisi o ha voluto introdurre un meccanismo di sostegno alle banche, lo ha fatto in due settimane; se i processi sono normalmente lenti è perché stiamo modificando le istituzioni e perché, quando cambiano le normative, si modificano anche le costituzioni economiche dei Paesi, per cui non è una cattiva idea il fatto di procedere lentamente. Non bisogna però confondere i diversi piani.

Ho partecipato ai primi esercizi SLIM (*Simpler legislation for the internal market*) ed ho potuto constatare che, quando si voleva semplificare, si trovavano subito i meccanismi per farlo. C'è stata, ad esempio, una fa-

mosa direttiva in materia di costruzioni che non riusciva a partire per un motivo semplicissimo: si era subordinata la sua entrata in vigore all'applicazione di tutti gli standard da cui la stessa dipendeva e che, nel caso di specie, erano qualche decina di migliaia. Bastava eliminare questo meccanismo, ma i vari Paesi si opposero ferocemente.

Pertanto, quando c'è un ostacolo, è perché i Paesi non vogliono avanzare e tutti i meccanismi applicativi sono controllati dai comitati del Consiglio. Anche qui non bisogna sbagliare: la Commissione interviene quando una disposizione è già entrata in vigore, ma non è l'organo delegato per l'applicazione, perché sono gli Stati che applicano la normativa comune.

Con riferimento poi alla questione della cultura giuridica romana e a quanto di essa sia rimasto in quella europea, il tema è al centro del mio corso al collegio d'Europa di Bruges. L'Europa è uno straordinario meccanismo di integrazione nella diversità: non sostituisce le leggi nazionali, ma trova il modo per farle coesistere e per superare i punti di frizione. Il meccanismo si sostanzia in gran parte nel mutuo riconoscimento; normalmente, tra due Paesi ugualmente avanzati, i rispettivi meccanismi di tutela sono equivalenti, ma se questo non funziona, si comincia ad alzare la piattaforma di protezione comune, e qui intervengono le direttive di armonizzazione. Questo è il gioco: i diritti nazionali non vengono soppressi o superati, ma viene il momento in cui c'è necessità di un adattamento dei diversi ordinamenti e lì agisce il meccanismo del mutuo riconoscimento.

Per quanto riguarda poi i soggetti attrezzati, avremmo bisogno di attrezzare molto di più le nostre amministrazioni ed i giovani che escono dalle nostre università. Le imprese, quando vogliono, sono attrezzatissime; il modo che hanno di stare in questo gioco, spesso difensivo, le porta ad una posizione di debolezza, ma bisogna investire molto denaro per giocare in Europa. Le nostre imprese sono piccole e quindi faticano molto da questo punto di vista per un motivo strutturale: le imprese che invece giocano in modo efficace il gioco, e che vedete con grandi uffici a Bruxelles, sono le grandi imprese europee; il nostro Paese non ne ha molte e, sotto questo profilo, è rimasto un po' indietro, per cui un problema strutturale esiste.

Quanto poi al discorso del senatore Di Giovan Paolo, certamente ci piacerebbe fare il salto, anche se ritengo che la cosa migliore sia discutere dei trattati quando questi sono aperti e discutere invece dentro i trattati quando questi sono chiusi.

Con il Trattato di Lisbona è stato introdotto un equilibrio che ha aperto per i Parlamenti nazionali degli spazi straordinari per iniziative di modifica dei meccanismi decisionali a livello di bilancio e di politiche, consentendo addirittura di modificare il Trattato senza tornare alla conferenza intergovernativa: questo è quello che si dice un «*feasible political equilibrium*», quello che gli Stati sono disposti ad accettare e all'interno del quale è possibile il gioco. Secondo me non è affatto poco: c'è una parte comunitaria che oggi copre anche la sicurezza interna, la tutela dei confini e molti altri diritti dei cittadini, rispetto ai quali usare questi

spazi per venire incontro alle richieste del singolo può dare popolarità e forza all'Unione.

In Europa non avremo uno Stato federale, non è nelle carte: abbiamo un meccanismo di condivisione di sovranità su problemi individuati dai singoli Stati, perché non più in grado di risolverli da soli. Questa è la situazione. Mi piacerebbe che ci fossero gli Stati Uniti d'Europa, ma non è questo il gioco che stiamo giocando, e credo che sia necessario prenderne atto.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Micossi per i numerosi spunti di riflessione che ci ha offerto e, soprattutto, per averci rinfrancato nell'idea che i Parlamenti nazionali devono avere un ruolo, soprattutto nei confronti dei loro Governi. Questa sarà una delle tesi che porteremo avanti con la nostra indagine conoscitiva.

Colgo l'occasione per annunciare ai colleghi che mercoledì 28 luglio, alle ore 8,45, si terrà in questa Commissione l'audizione del ministro Ronchi, che avrebbe dovuto essere il primo dei nostri auditi, ma al quale una serie di impegni ha impedito finora di essere qui. *(Il senatore Di Giovan Paolo manifesta la propria soddisfazione).*

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,20.*