



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 20

*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

155<sup>a</sup> seduta: martedì 3 maggio 2011

Presidenza della presidente **BOLDI**

**I N D I C E****Audizione del consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio dei ministri Bruno Archi**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 16	* ARCHI .....	Pag. 3, 11, 12
DI GIOVAN PAOLO (PD) .....	12		
SANTINI (PdL) .....	10		
SOLIANI (PD) .....	11		

---

*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: Coesione Nazionale-Io Sud: CN-Io Sud; 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, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-VN-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio dei ministri, ministro Bruno Archi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 16,05.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio dei ministri Bruno Archi**

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 marzo 2011.

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 si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del ministro Bruno Archi, consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio dei ministri, che ringrazio per la sua disponibilità e a cui cedo subito la parola.

ARCHI. Signora Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio per l'onore che mi viene concesso di parlare di fronte a voi in questa illustre Commissione. So che l'indagine conoscitiva in titolo, che state portando avanti da diverso tempo, sta raggiungendo le sue fasi finali e che avete già avuto modo di ascoltare in audizione alcune illustri figure che hanno rivestito in passato o che rivestono attualmente importanti ruoli nell'ambito della politica italiana e della politica europea. Io vorrei fornirvi, dal mio osservatorio di consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, uno spaccato di vita sulle modalità con le quali interpretiamo il lavoro che ci viene quotidianamente assegnato e su quello che facciamo per il Presidente del Consiglio e con il Presidente del Consiglio nelle sue manifestazioni in diretto contatto con Bruxelles e quindi, al massimo apice, con il Consiglio europeo. Mi vorrei inoltre soffermare su un aspetto importante, che ritengo sia fondamentale: la presenza dei funzionari italiani in Europa, nella fattispecie presso la Commissione europea a Bruxelles, ma non solo. Vorrei infine concludere con un accenno al ruolo del Parlamento europeo, non senza aver ovviamente parlato delle significative ma-

nifestazioni e degli elementi di novità che il Trattato di Lisbona ha portato nella vita di tutti noi.

Io lavoro da diverso tempo a Palazzo Chigi. Sono un funzionario del Ministero degli esteri e svolgo le mie funzioni di consigliere diplomatico dal maggio 2008, da quando il Governo Berlusconi è entrato in carica; tuttavia anche negli anni precedenti ho lavorato presso l'ufficio del consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio. Reco pertanto una testimonianza diretta di quella che è stata negli ultimi dieci anni l'azione italiana a Palazzo Chigi nei confronti di Bruxelles e della politica europea. Il mio ufficio è composto da circa 25 persone, di cui 5 sono funzionari diplomatici, altri sono dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri a vario titolo impiegati, altri ancora personale tecnico e amministrativo. Il nostro è un ufficio di media entità, composto da funzionari diplomatici che vengono dal Ministero degli esteri, alcuni dei quali hanno svolto in passato un'attività presso la nostra rappresentanza a Bruxelles; questo già dimostra l'importanza che noi attribuiamo alla politica europea. Farò un esempio concreto: sette o otto anni fa mi occupavo, come responsabile di un settore, di affari europei. Lavoravo per il mio capufficio, che all'epoca era l'ambasciatore Castellaneta, ma svolgevo tale attività non a tempo pieno, bensì a tempo parziale; mi occupavo di *dossier* europei e comunitari, ma anche dei rapporti che l'Italia aveva con tutti i 26 Paesi dell'Unione Europea. Quindi dividevo la mia giornata tra il bilaterale e il multilaterale. Oggi, a dimostrazione dell'importanza accresciuta degli affari europei, anche e soprattutto a Palazzo Chigi, ho alle mie dipendenze il dottor Marco Canaparo, un funzionario diplomatico che si occupa a tempo pieno di Unione europea e di affari comunitari, un funzionario della Commissione distaccato presso l'ufficio del consigliere diplomatico, che si occupa soprattutto di aiuti di Stato e di procedure di infrazione (è con noi da diversi anni), e la dottoressa Barazzoni, un dirigente generale della Presidenza del Consiglio che ha *expertise* in questioni europee e in affari multilaterali. Tutto ciò dimostra quanto si sia accresciuta l'importanza degli affari comunitari, cui si dedicano tre persone. Io, nella mia qualità, devo suddivermi a 360 gradi tra tutte le incombenze di politica internazionale del Presidente del Consiglio, assistendolo e preparandolo ai colloqui internazionali a Roma e all'estero, ma dedicandomi in buona misura anche e soprattutto agli affari europei. La differenza sostanziale sta nel fatto che oggi ho altre tre persone che si occupano, pressoché a tempo pieno, di affari europei. Questa non è una differenza da poco, se paragonata a pochi anni fa. Ciò dimostra che gli uffici dei Primi Ministri, in tutte le cancellerie europee, dedicano un'attenzione sempre crescente agli affari comunitari. Se prendiamo come termine di paragone i Paesi con i quali siamo maggiormente confrontati in Europa (la Francia, la Germania e il Regno Unito), si noterà che le loro strutture omologhe, sicuramente maggiori rispetto alle nostre, hanno tutte dei funzionari dedicati che si occupano prevalentemente e a tempo pieno di affari europei. In quei Paesi c'è anche una distinzione giuridica molto formale di tali ruoli, attribuendo titoli molto precisi a chi si occupa di questioni europee. Da noi badiamo

un po' di più alla sostanza; tuttavia alle mie dipendenze (io ho la responsabilità globale) vi sono dei funzionari che sostanzialmente si occupano delle stesse cose di cui si occupano i loro omologhi nelle varie cancellerie europee, soprattutto in quei tre Paesi (che sono quelli di più diretto riferimento).

Tutto ciò si è maggiormente accresciuto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Era vero anche prima ed è stato sempre più vero nel corso degli ultimi anni; ma evidentemente, nel corso dell'ultimo anno e mezzo, è stato anche certificato sotto il profilo giuridico, in ambito europeo, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Quest'ultimo ha attribuito ai Primi Ministri una responsabilità diretta ed esclusiva negli affari europei. Esso ha elevato ad istituzione formale e giuridicamente riconosciuta il Consiglio europeo (prima non lo era affatto) ed ha esclusivizzato il club, nel senso che la partecipazione ai Consigli europei, da un anno a questa parte, è valida soltanto per i Primi Ministri. In precedenza essi erano accompagnati dai Ministri degli esteri e, almeno due volte l'anno (nel caso del cosiddetto Consiglio di primavera, che si svolge a marzo, e nel caso di quello che si svolge ad ottobre), anche dai Ministri dell'economia e delle finanze. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non è più così. Ciò non significa che non sia più possibile; è data facoltà, a chi gestisce l'ordine e l'agenda del Consiglio europeo, di decidere se vi siano tematiche di volta in volta importanti da portare all'attenzione non solo dei Primi Ministri, ma anche dei Ministri degli esteri. Nel corso dell'ultimo anno è successo solo una volta che il Presidente del Consiglio europeo (su cui tra poco mi soffermerò, perché rappresenta l'altra grande novità del Trattato di Lisbona) concedesse ai Ministri degli esteri, nel settembre scorso, di partecipare ad un Consiglio europeo, dedicato prevalentemente alle relazioni esterne, quindi alla politica estera. Ciò non è invece accaduto nel caso degli altri Consigli europei. Un'altra grande novità, determinata dalle contingenze della crisi economico-finanziaria, è rappresentata dall'accresciuta convocazione di questi Consigli europei. Nel 2010 ce ne sono stati sei, fra straordinari ed ordinari (gli ordinari sono quattro all'anno, nei mesi di marzo, giugno, ottobre e dicembre), senza contare due riunioni a livello dei capi di Stato e di Governo dei 17 Paesi della zona dell'euro. Ciò dimostra l'accresciuta importanza dei Primi Ministri e l'accresciuto peso delle cancellerie e, quindi, degli uffici di diretta collaborazione (non si tratta di dipartimenti, perché il nostro è un ufficio di diretta collaborazione, che assiste direttamente il Presidente del Consiglio nella trattazione di questa materia). Si sta dunque andando in questa direzione, che non sto a giudicare se positiva o negativa, ma che mi limito ad osservare per quella che è. Questo può piacere ad alcuni e può piacere meno ad altri, ma credo si debba fare i conti con tale tendenza a prescindere e cercare di attrezzarsi al meglio per gestire gli aspetti di nostra competenza, ovvero come presentarsi a Bruxelles, come starci e cosa fare per avere un peso e riuscire a portare all'attenzione dell'Europa le nostre istanze. È sotto gli occhi di tutti la questione dell'immigrazione; sono praticamente due mesi che abbiamo portato con insistenza all'attenzione di Bruxelles la

questione del fenomeno migratorio. Lo abbiamo fatto con contatti quotidiani e diretti con l'Ufficio del Presidente del Consiglio europeo, che è l'altra grande novità che il Trattato di Lisbona ha introdotto. Questa figura, gerarchicamente molto sovresposta, rimane in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile una volta soltanto; insieme vi è il Ministro degli esteri, anch'esso in carica per due anni e mezzo, il cui mandato è rinnovabile una sola volta, per un totale di cinque anni. Questo verticismo ha consentito di individuare due persone che a tempo pieno si occupano di affari europei a Bruxelles. Prima ovviamente non era così e la Presidenza era gestita, come tutti loro sanno, da un Paese dell'Unione a rotazione semestrale; ciò oggettivamente non consentiva di raggiungere in sei mesi grandissimi risultati, specialmente se nel semestre che va dal 1° luglio al 31 dicembre vi era la pausa estiva. L'ultima volta che l'Italia ha gestito la Presidenza era il secondo semestre del 2003 e io guidavo una piccola unità costituita all'interno dell'ufficio del Consigliere diplomatico. Nonostante la pausa estiva riuscimmo a raggiungere obiettivi importanti, ma è altrettanto vero che in soli sei mesi, a prescindere da pause estive o meno, non si può assicurare una continuità di azione tale da mettere in cantiere e portare a casa risultati strabilianti, per un problema semplicemente di tempo. Sono cose che vanno concordate prima, discusse durante e decise nella fase finale di due Consigli europei, gli unici due appuntamenti nel semestre che vengono concessi per poter prendere delle decisioni e ottenere dei risultati sotto il profilo pragmatico. Ora è molto diverso perché ci sono due persone che si occupano a tempo pieno della materia e hanno la possibilità di programmare con una certa lungimiranza un'azione di media e lunga scadenza che consente di porre dei paletti o degli obiettivi che devono essere verificati, come una sorta di *road map*, passo dopo passo, attraverso i consigli settoriali che si riuniscono a livello di Ministri, i quali fanno il punto finale quando si riuniscono i Capi di Stato e di Governo. Tutto ciò non ha fatto altro che accrescere il peso dei Capi di Stato e di Governo sui quali sono anche cadute incombenze di carattere molto tecnico. Quando si sono dovuti riunire in formato Eurogruppo, ma anche nel classico formato del Consiglio europeo durante i momenti peggiori della crisi economico-finanziaria, è stato evidente che la materia era molto tecnica. Occorre, quindi, saper fornire adeguati elementi di valutazione ai Primi Ministri, portare alla loro attenzione gli aspetti essenziali e veramente importanti, saperli sintetizzare e avere una lucidità di analisi e di sintesi anche grazie all'apporto – è questo l'elemento fondamentale di cui volevo parlarvi – di funzionari dedicati che vengono non soltanto dall'amministrazione del Ministero degli esteri ma anche da altre amministrazioni. Se si parla, per esempio, d'immigrazione sarà coinvolto personale del Ministero dell'interno; se invece si parla di questioni economico-finanziarie ci si avvarrà di dipendenti del MEF. Ci sono di volta in volta degli *sherpas*, se volete chiamarli così, che settorialmente si occupano della predisposizione della documentazione che serve per il Presidente del Consiglio e che contribuiscono a formare una posizione.

La preparazione di un Consiglio europeo credo sia un elemento che può interessarvi. Il Presidente del Consiglio europeo stabilisce una determinata agenda che è dettata da esigenze contingenti. Nell'ultimo anno e mezzo le esigenze contingenti, al di là delle gravi crisi di politica estera (oggi relative all'area del Nord Africa e, in particolare, alla Libia per quanto riguarda le relazioni esterne) e la questione migratoria, riguardano la parte economico-finanziaria. Il Presidente del Consiglio dell'Unione europea stabilisce un'agenda del Consiglio stesso, che viene discussa e affrontata a Bruxelles inizialmente nella riunione del Comitato dei rappresentanti permanenti presso l'UE (Coreper). Si può concorrere nella formazione di questa agenda, come ad esempio abbiamo fatto di recente per portare all'attenzione alcuni temi che ci stavano particolarmente a cuore, a cominciare dalla questione migratoria. Lo abbiamo fatto con telefonate dirette del Presidente del Consiglio al presidente Van Rompuy e al presidente Barroso, con i miei contatti con i Capi di Gabinetto del Presidente della Commissione e con il Capo di Gabinetto del presidente Van Rompuy, lo si fa tramite le strutture dei Ministeri degli esteri e tramite la nostra rappresentanza a Bruxelles che coordina il lavoro che arriva dai Ministeri tecnici (interno ed esteri se parliamo d'immigrazione). Quello che facciamo abitualmente prima dei Consigli europei è esaminare di concerto con le amministrazioni più direttamente interessate i punti all'ordine del giorno. Convochiamo delle riunioni di coordinamento (una parola magica che andrebbe incentivata e stimolata perché è quello che consente di fare sistema al di là di tutto) con cui ci prefissiamo alcuni obiettivi; determiniamo cioè una posizione dopo aver ricevuto una sorta di linea politica da parte del Presidente del Consiglio, che deve essere poi declinata in spunti di intervento di cui lui si servirà durante la riunione. Questi spunti di intervento devono essere abbastanza dettagliati perché molto spesso accade che i negoziati veri e propri su temi anche molto complessi, come quelli economico-finanziari ma anche sull'immigrazione, si verificano direttamente a Bruxelles durante le frequenti interruzioni dei Consigli europei: i negoziati vengono fatti a margine in forme di cosiddetti confessionali o di incontri bilaterali tra le delegazioni dei Primi Ministri che più difficilmente accettano alcune posizioni. Questi negoziati a volte avvengono nella stessa sala dove si svolgono i pranzi e le cene ufficiali. I lavori del Consiglio vengono bloccati per procedere a queste consultazioni informali che consentono di smussare le posizioni e di arrivare più o meno a una decisione comune che viene tradotta nelle conclusioni del Consiglio europeo che man mano i funzionari del Consiglio redigono, preparano e fanno circolare in forma scritta al tavolo dei Capi di Stato e Governo. Quella che vi ho tracciato è la procedura grezza, che serve a stabilire un certo risultato al Consiglio europeo. Se questo è vero ci si potrebbe chiedere quale sia il ruolo dei Ministeri tecnici. In proposito non si può fare a meno di notare, perché la tendenza è molto chiara, che rispetto al passato c'è un netto maggior ruolo di vertice dei Primi Ministri, codificato dal Trattato di Lisbona, che li autorizza ad essere da soli nella sala del Consiglio e che rende la discussione più semplice. Infatti se ai 27 ag-

giungiamo le delegazioni, che hanno ciascuna due membri, vediamo come il dibattito interno ai Consigli europei è estremamente complicato. Il fatto di essere solo 27 facilita per certi aspetti la discussione ed è anche e soprattutto uno dei motivi che ha spinto il Presidente del Consiglio europeo a limitare, seppure esista la facoltà, come dicevo poc' anzi, la presenza di altri Ministri tecnici. Questo potrebbe portare a dire che c'è una sorta di depotenziamento delle attività dei Ministeri tecnici, ma io non la vedrei così. Sicuramente c'è una tendenza innegabile che attribuisce ai Primi Ministri un ruolo maggiore rispetto al passato; ma i Ministeri tecnici hanno e mantengono intatto il loro ruolo, *in primis* il Ministero degli esteri, che ha un ruolo centrale nella gestione della politica estera, e poi gli altri Ministeri, che di volta in volta vengono sollecitati. Penso al Ministero dell'ambiente, quando si parla dei cambiamenti climatici, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quando c'è da discutere delle grandi reti infrastrutturali, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno, per i temi di rispettiva competenza, che noi cerchiamo di coinvolgere nelle riunioni di coordinamento che si svolgono a Palazzo Chigi. Ciò che deve essere migliorato, perfezionato e razionalizzato al meglio è il lavoro di coordinamento; è questo infatti che consente una sintesi politica oserei dire «perfetta», anche se la perfezione in realtà non esiste. Tutto è perfezionabile; ma si deve e si può anche arrivare a questo traguardo. Questo fa sì che il sistema Paese possa e debba funzionare. Molto spesso si critica il fatto che da noi il coordinamento non esiste; noi cerchiamo, nel nostro piccolo, di aumentare questo grado di interazione e di interlocuzione con i vari Ministeri per arrivare ad una sintesi, perché questo è l'unico sistema possibile per poi presentarsi meglio a Bruxelles. Cosa significa presentarsi meglio a Bruxelles? Significa avere una voce più compatta, più unita e più autorevole nell'ambito del Consiglio europeo, ma non solo.

A questo proposito, mi aggancio anche al discorso della presenza italiana a Bruxelles. Tutto quello che ho detto finora riguarda l'attività del mio ufficio come aiuto e supporto all'azione del Presidente del Consiglio (in questo caso evidentemente a Bruxelles). C'è poi tutto un lavoro, non meno importante, che noi svolgiamo insieme agli altri Ministeri, *in primis* con il Ministero degli esteri, che funge da volano e da catalizzatore per tutto quanto concerne le attività internazionali e quindi anche la politica europea del nostro Paese; tale lavoro riguarda la presenza italiana a Bruxelles. Questo è un nodo abbastanza complesso, che nel corso degli anni ha subito fortune alterne ed è stato letto in maniera diversa, a seconda delle varie situazioni e dei momenti contingenti. Per stare ai fatti, io credo che si debba partire dai dati numerici. Nel corso degli ultimi tre anni noi abbiamo registrato positivamente un incremento della presenza italiana a Bruxelles nei vari gradi: nei gabinetti dei commissari europei, nel Gabinetto del presidente della Commissione, nel Gabinetto del presidente del Consiglio europeo, nel nuovo servizio di azione diplomatica esterna guidato dalla baronessa Ashton (il «ministro degli esteri» dell'Unione europea) e, soprattutto, all'interno della Commissione, nelle varie direzioni ge-



nerali. Stando ai numeri, noi siamo partiti circa tre anni fa con tre direttori generali: oggettivamente un livello piuttosto basso. Oggi come oggi (l'ultima nomina è stata assai recente e riguarda peraltro il mio predecessore, Stefano Sannino, nominato direttore generale aggiunto all'allargamento) il numero dei direttori generali, che sono poi il «motore» della Commissione, è arrivato a sei. È lo stesso numero di direttori generali che hanno Paesi come la Francia e la Germania, a cui abbiamo sempre guardato come ad obiettivi essenziali per riequilibrare la presenza italiana a Bruxelles, che aveva oggettivamente sentito qualche colpo nel corso degli anni passati. Questo per noi è un ottimo segnale, che ci vede superare numericamente gli spagnoli, che avevano elevato il loro numero di direttori generali con grande animosità e baldanza, ma anche con coraggio e con un'ottima azione corale del loro Paese. Tuttavia non possiamo certo dormire sugli allori; si tratta senz'altro di un risultato molto positivo, che però non giudicherei un traguardo finale, perché tutto può essere migliorato. Credo che si possa e si debba fare di più; io guido un gruppo interministeriale *ad hoc*, che si occupa proprio delle candidature italiane a Bruxelles. In questi anni abbiamo cercato di svolgere un'azione corale di coordinamento, tenendo d'occhio le posizioni che si potevano rendere libere o che si stavano rendendo libere e cercando di svolgere un'azione di *lobbying* e di pressione su quelle che sono le istanze principali ed apicali a Bruxelles e che possono consentirci di riequilibrare e di riaumentare il peso specifico del nostro Paese. Si tratta infatti di due facce della stessa medaglia. Se è vero, da un lato, che i Primi Ministri e i loro uffici hanno aumentato il loro peso specifico, perché indirizzano sempre più in via esclusiva l'azione del proprio Paese a Bruxelles, è anche vero, dall'altro, che se si può disporre a Bruxelles di un consistente numero, qualunque esso sia (più elevato è e meglio è), di funzionari italiani preparati, di spessore e di adeguato livello, ubicati in posizioni chiave come sono le direzioni generali della Commissione, tutto questo facilita l'interazione Roma-Bruxelles, ma non in un quadro – attenzione! – di sviluppo del cosiddetto metodo intergovernativo, che è un altro aspetto su cui vorrei soffermarmi e dire due parole. Potrebbe essere semplicistico dire che questo accade e ci rende pienamente soddisfatti. Tuttavia si tratta di una faccia della medaglia; l'altra faccia è assicurare un lavoro il più coerente e il migliore possibile della Commissione, che è uno dei motori fondamentali, assieme al Parlamento europeo, per la vita dell'Unione europea e quindi per la vita di tutti noi (le decisioni prese a Bruxelles vanno infatti ad impattare, in ogni caso, nella vita di tutti i cittadini e delle opinioni pubbliche europee). Una presenza italiana a Bruxelles migliorata e maggiorata è necessaria quindi per aumentare il peso italiano e per migliorare il sistema Paese, ma anche per mettere in moto al meglio meccanismi tali (a Bruxelles, quindi presso la Commissione) che consentano di arrivare a decisioni maggiormente condivise, che non vadano a cozzare contro gli interessi nazionali (questo è un altro elemento fondamentale). Si tratta dell'eterna lotta fra il metodo comunitario e il metodo intergovernativo. Il ruolo dei Primi Ministri è sicuramente aumentato; certe volte si dice anche,

con dibattiti approfonditi a vari livelli (nell'ambito dei *think tank* o dei seminari), che questo è un male, perché lo spirito esistenziale primario dell'Unione europea non era quello di rimettere in moto un meccanismo nazionale che consentisse poi ai singoli Paesi di affermare esclusivamente – e sottolineo esclusivamente – le proprie identità nazionali a scapito del bene generale, nella fattispecie del bene europeo. Altri dicono che invece questa situazione è migliore, perché consente non solo di perseguire il bene generale, ma consente anche ai singoli Paesi di migliorarsi e di far sentire la propria voce, quindi di salvaguardare gli interessi di categorie essenziali nella vita e nei meccanismi nazionali di quel Paese. È vero che il metodo intergovernativo nel corso degli ultimi tempi, anche e soprattutto nel corso dell'ultimo anno, ha subito una netta impennata. Questo è il diretto riflesso di vari aspetti. In primo luogo, dell'applicazione del Trattato di Lisbona, che indubbiamente ha dato all'Europa una struttura verticistica che prima non esisteva, attribuendo al Consiglio europeo un peso istituzionale che in precedenza non aveva affatto. Un altro aspetto è costituito dal fatto che i singoli Primi Ministri oggi come oggi, alcuni più di altri, vogliono evidentemente affermare il proprio punto di vista nazionale in maniera più forte e più aggressiva. Si può cercare di limitare questo aspetto rafforzando il metodo comunitario e quindi spingendo sulle competenze del Parlamento europeo, che il Trattato di Lisbona ha garantito attribuendogli dei poteri di codecisione ancora maggiori rispetto al passato, e sulle competenze della Commissione. Se lo si può fare unendo le due cose, raggiungendo uno scopo generale e salvaguardando l'interesse nazionale, abbiamo trovato la quadratura del cerchio. Detta così sembra facile, anche se non avviene mai così, ma questo è l'obiettivo cui tendere.

Questi sono gli aspetti su cui tenevo a fornirvi una panoramica più specifica. Ritengo infatti che possa essere di aiuto alla vostra importante indagine il punto di vista interno su come viene vissuto il passaggio relativo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nelle sue prime fasi, visto che è abbastanza recente, alla luce di eventi contingenti molto importanti come la crisi economico-finanziaria e l'incrementarsi del fenomeno migratorio.

SANTINI (*PdL*). Signor Presidente, è un peccato avere poco tempo perché agli appassionati di questi temi non capita spesso di avere una persona come il ministro Archi con cui confrontarsi e porre svariate domande.

La settimana prossima celebriamo i funerali dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO). Dopo più di 60 anni ci si è accorti che questo organismo di difesa dell'Europa occidentale o non serve più o non è mai servito e, pertanto, viene soppresso. È vivo per la parte amministrativa e per i costi sostenuti dai Paesi membri, però qualche dubbio sul fatto che sia stato sott'utilizzato c'è. Di fronte alle nuove prerogative che il Trattato di Lisbona assegna agli Stati membri, alla Commissione, al nuovo Presidente del Consiglio europeo, a chi tocca l'eredità che l'UEO lascia sul piano della sicurezza e della difesa? Saranno gli Stati membri a farsene carico,

toccherà a Van Rompuy o alla signora Ashton, che mi sembra già piuttosto imbarazzata nell'assolvere ai propri compiti? Prima c'era l'alto rappresentante Solana che, a mio modesto parere e pur con minori poteri, funzionava meglio della signora Ashton. Chiedo, quindi, a chi andrà ora questo pacchetto di responsabilità sulla difesa e la sicurezza. Il Presidente di turno del semestre e il Presidente del Consiglio europeo come dialogano? Come si rapportano? Il Presidente di turno ha perso tutti i poteri o quasi poiché decide tutto Van Rompuy.

Sull'immigrazione la cosa potrà non essere fondamentale ma il Consiglio d'Europa, di cui fa parte qualcuno di noi, compresa la presidente Boldi, invierà una delegazione il 22 maggio a Lampedusa. È un segno di attenzione e mi onoro di aver avanzato questa proposta che incredibilmente è stata accolta: cinque parlamentari di diversi Paesi andranno a Lampedusa per quattro giorni; contribuiranno forse a creare confusione sul posto, ma è un segno che il Consiglio d'Europa intende dare perché là ci si occupa di aspetti umanitari. Le chiedo se esiste un coordinamento tra Consiglio d'Europa, Consiglio europeo e Parlamento europeo in queste iniziative. Il Consiglio d'Europa porta solidarietà e l'Unione europea può offrire concretamente contributi: c'è questa sinergia?

Nel secondo semestre del 2003 ricoprivo il ruolo di parlamentare europeo e ricordo come per un Governo fosse possibile sfruttare questa opportunità formidabile. Il Governo italiano la utilizzò per portare a casa un po' di direttive e regolamenti che rappresentarono anche un vanto. Io stesso feci due rapporti sulla libera circolazione dei cittadini e sugli aiuti ai Paesi africani già nel 2003 per combattere l'immigrazione. Oggi queste opportunità non esistono più. Non è ulteriore motivo per riflettere sul Trattato di Lisbona che ha forse prodotto un eccessivo allargamento?

*ARCHI.* Sulla difesa europea lei sfonda una porta aperta perché il Presidente del Consiglio, ogni qualvolta ha avuto modo di parlare a Bruxelles di difesa europea, si è sempre battuto per una sempre maggiore integrazione e una maggiore condivisione di responsabilità.

*SOLIANI (PD).* Lei potrà rispondermi che non è di sua diretta competenza, ma voi siete i servitori della politica dei nostri Paesi in rapporto all'Europa e sarei quindi interessata, anche per i rapporti funzionali, a sapere se l'assenza, che dura da mesi, del Ministro per le politiche europee è per voi un dato irrilevante: come Palazzo Chigi riuscite ad andare avanti senza problemi? Rivolgendomi alla persona che ha la responsabilità complessiva nei rapporti con l'Europa, vorrei sapere se vi muovete autonomamente o se ci sono raccordi e se il fatto che manchi il Ministro vi abbia creato o meno problemi.

In secondo luogo, vorrei chiederle se nella maturità politica raggiunta dalle sedi europee il ruolo dell'Italia nell'entrare direttamente in rapporto con l'Europa, attraverso il vostro scambio diretto di supporto alla Presidenza del Consiglio, sia per quello che le risulta cresciuto, se abbia incontrato difficoltà (che, mi rendo conto, possono essere di natura politica e

non competere direttamente) e quanto l'Italia, con il vostro lavoro e con l'intervento della Presidenza del Consiglio, sia attore protagonista nella costruzione dell'Unione europea e non invece solo, com'è dal nostro punto di vista molto più esterno, un interlocutore che ha e crea problemi, che si trova in difficoltà. In questa ottica non si ha la sensazione limpida di essere una presenza attiva, riconosciuta, costruttiva sia pure in una fase complessa della vicenda europea.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Signor Presidente, la prima domanda si aggancia a quanto detto dalla collega Soliani: vorrei sapere qual è il ruolo del Ministero per le politiche europee «a bocce ferme» (non voglio occuparmi del problema politico relativo al fatto che non ci sia un Ministro), come si svolge, che coordinamento c'è con gli altri Ministeri, se si ritiene utile o superabile nel futuro.

Secondariamente, vorrei sapere come sia possibile avere un miglioramento nell'utilizzo delle capacità e dell'esperienza dei funzionari della struttura amministrativa rispetto a noi che pratichiamo la politica. Faccio un esempio: lei ha parlato di immigrazione; è possibile che io possa, ricoprendo un ruolo politico, non conoscere che ci sia un Libro verde sull'immigrazione del 2005? È possibile che io non sappia che scada a dicembre del 2010 la cosiddetta direttiva sul rimpatrio volontario, che costituiva una buona parte del libro? È possibile che io non possa prevedere quello che accade nel Nord Africa? Abbiamo delle strutture che andrebbero ascoltate, anche perché grazie al chiarimento del rapporto tra amministratori locali e funzionari c'è stato un grande miglioramento dell'amministrazione pubblica a livello locale. È possibile raggiungere questo obiettivo anche a livello nazionale? Cosa vi serve per essere ascoltati da qualunque colore e coalizione noi si appartenga?

La terza questione è relativa al servizio esterno (forse riguarda più il Ministero degli esteri, tuttavia credo che anche voi abbiate una vostra opinione): le persone che mettiamo a disposizione nel servizio esterno, dopo una bellissima esperienza di tipo europeo, dovranno rientrare nei ranghi perché di fatto appartengono al servizio diplomatico di un Paese, oppure dobbiamo andare verso un servizio diplomatico dell'Unione europea che ha una sua specificità, che nel tempo acquisisce una capacità diversa dal servizio diplomatico attuale?

ARCHI. Cercherò di rispondere cominciando dall'ultima domanda. La prima fase è la seguente: del personale del Ministero degli esteri viene messo a disposizione del servizio diplomatico esterno, il che non significa che, in prospettiva, per dare specificità a tutta una serie di funzionari e di persone che lavorano e che hanno avuto un'esperienza nel settore europeo, non si possa distaccare in via definitiva e non temporanea del personale italiano dedicato al servizio diplomatico esterno comune. Questo però è un passaggio successivo, anche perché la struttura dovrà andare a regime. Attualmente si stanno individuando, tramite selezione, le persone che dovranno andare a ricoprire circa 33 sedi nei Paesi terzi (è stata fatta la

prima ondata di nomine). Ci vorrà un po' di tempo per capire come reagirà la struttura, che inizialmente sarà rafforzata, ma che lavorerà sulla base delle ambasciate europee già presenti sul posto. Si tratterà quindi di aumentare il livello di coordinamento e di interagire meglio fra ambasciate bilaterali e rappresentanze europee nei singoli Paesi. Però, così come esiste all'interno del Ministero degli esteri una direzione generale (adesso, con la riforma della Farnesina, è incardinata sotto la direzione Europa, mentre prima era autonoma) che ha una valenza specifica dedicata prevalentemente ed esclusivamente agli affari europei, è quantomeno auspicabile, o presumo quasi inevitabile, che in un prossimo futuro il personale che sarà prestato a queste esperienze, oltre a svolgere un'esperienza che arricchisce il singolo sotto il profilo professionale e della carriera, potrà assumere una *expertise* invidiabile negli affari europei che oggettivamente altri non potranno avere. Ci sarà inevitabilmente una sorta di specializzazione settoriale progressiva, che probabilmente porterà anche a questo effetto.

Passo ora al discorso dei funzionari. Abbiamo notato che i singoli Ministeri – per fare un discorso di tipo trasversale – hanno dei funzionari e dei dirigenti amministrativi con un'ottima preparazione negli affari europei. Si avverte tuttavia una certa farraginosità nel funzionamento delle singole macchine: funzionano, ma a volte non come dovrebbero e altre volte a corrente alternata. L'unica soluzione è la formazione, che consentirebbe di migliorare l'apporto di queste persone; così come all'interno del Ministero degli esteri ci si specializza in affari europei per curare le relazioni esterne, occorre che in Italia si svolga un lavoro parallelo di formazione. Si tratta di un discorso che ritorna sempre, di un circolo vizioso; sono persone che hanno a che fare con le relazioni esterne, ma anche con gli affari europei all'interno di singoli Ministeri. Penso, ad esempio, a chi si occupa di immigrazione presso il Ministero dell'interno o a chi si occupa del dossier relativo ai cambiamenti climatici presso il Ministero dell'ambiente; lo stesso discorso vale per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e per gli altri Ministeri. Si tratta delle stesse persone che possono andare come esperti distaccati a Bruxelles a dare un valore aggiunto all'azione nazionale, oppure che alla fine possono entrare nelle istituzioni comunitarie (perché il giro non è amplissimo, è molto più stretto di quanto si possa immaginare), per svolgere una carriera interna.

Noi abbiamo attualmente un problema di sbilanciamento: siamo riusciti a portare a sei il numero dei direttori generali (mi riferisco alla Commissione, perché si tratta di un discorso molto particolare), però sappiamo che c'è un *gap*, un vuoto, tra la presenza di questi funzionari ai gradi apicali e i direttori o i capi unità. C'è una presenza più bassa molto buona, ma in mezzo c'è una sorta di buco. Quindi per un certo numero di anni saremo coperti da questi direttori generali, che potranno esplicare le loro funzioni per un breve-medio periodo, ma a medio-lungo termine la situazione sarà un po' più complessa, perché rispetto ad altri Paesi siamo meno dotati di un vivaio di funzionari, di un bacino di utenza intermedio di coloro che potranno svolgere le funzioni di direttore e di direttore ge-

nerale negli anni a venire. In conclusione, credo che formazione e coordinamento siano le due parole chiave.

Passando al discorso relativo al Dipartimento politiche comunitarie e, quindi, al Ministro per le politiche europee, devo premettere che ovviamente non spetta a me parlare di chi sarà il nuovo Ministro per le politiche europee e di quando avverrà la sua nomina. Come abbiamo sempre fatto, noi continuiamo ad interagire normalmente, come struttura e come ufficio del consigliere diplomatico, con il Dipartimento politiche comunitarie. Ci coordiniamo quasi tutti i giorni con il ministro Gaiani, che è venuto qui in audizione e che è coordinatore dell'ufficio di segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei; inviamo regolarmente i nostri funzionari a queste riunioni. La struttura burocratica va, il Dipartimento funziona; per quanto riguarda la guida politica, questo è un altro discorso che esula dalle mie competenze. Credo comunque che si tratti di un Dipartimento ben oliato e ben collaudato; è una macchina che funziona e che risponde e con la quale noi interagiamo quasi tutti i giorni, su temi molto tecnici, al di là della presenza del Ministro, che ritengo sia comunque auspicabile (ma non spetta a me decidere quando e se). Al nostro livello – parlo di funzionari dello Stato – interagiamo normalmente; non ci sono soluzioni di continuità e non ci sono state interruzioni, ma continuiamo a collaborare normalmente.

Passo ora alla domanda relativa al ruolo e al peso dell'Italia in Europa, all'azione italiana a Bruxelles e ai risultati ottenuti, rispetto al passato e rispetto agli altri Paesi. A mia memoria, in questi tre anni di cose a Bruxelles ne abbiamo fatte, ne abbiamo chieste e ne abbiamo ottenute. Esiste un solo sistema efficace per essere presenti a Bruxelles: alzare il telefono. Lo fa il Presidente del Consiglio nei confronti del presidente Van Rompuy e del presidente Barroso, che sono le figure di diretto riferimento, quando ci sono dei problemi gravi; ma lo fa anche tutta la filiera, a cascata, interagendo con i rispettivi omologhi. Lo facciamo noi, al nostro livello, con i nostri omologhi europei, per difendere la posizione italiana e per stabilire alcuni «paletti». Per fare un esempio recente, credo che la questione dell'immigrazione sia abbastanza emblematica. Nonostante qualcuno fosse contrario a parlare di certe cose, perché forse non toccato troppo direttamente dal fenomeno, siamo riusciti non solo a fare in modo che se ne parlasse, ma anche ad ottenere dei risultati molto concreti sul piano dell'azione di Bruxelles nei confronti del problema migratorio. Piaccia o no, Bruxelles – e quindi gli Stati membri – si è trovata a fronteggiare una situazione che ci ha visti, in quanto primo Paese esposto alle ondate migratorie, impegnati nel doverla gestire, non senza difficoltà. Evidentemente, la voce che abbiamo portato e rappresentato a Bruxelles a tutti i livelli (a livello del Presidente del Consiglio, del Ministro degli esteri e del Ministro dell'interno e, molto più modestamente, al nostro livello) alla fine ha rinnovato un'attenzione che forse era un po' «sopita». Certo, c'è sempre un problema: il discorso del metodo intergovernativo e delle differenziazioni nazionali (in tal caso anche degli egoismi nazionali) porta a considerare alcune questioni solo nel momento in cui se ne è più

direttamente coinvolti. Allora il peso specifico di un Paese è dimostrato dalla capacità di fare in modo che il Consiglio europeo a più riprese – parliamo dell'Eurogruppo di febbraio, del Consiglio europeo di marzo e del Consiglio europeo di giugno – consideri un determinato tema. Per rimanere a un dato molto specifico, non solo ci si dovrà occupare d'immigrazione, ma sarà il piatto forte del Consiglio stesso perché la macchina messa in moto con l'azione bilaterale insieme ai francesi (la lettera congiunta con il presidente Sarkozy è la seconda perché un anno e mezzo fa nello stesso settore ne fu scritta un'altra da entrambi i Presidenti) ha fatto sì che la Commissione, per bocca del presidente Barroso, ma anche del commissario competente, si attivasse. Alla fine anche la tanto farraginoso solidarietà degli Stati membri ha incominciato, seppur timidamente, a mettersi in moto. Si tratta di avvenimenti epocali perché rovesciare i meccanismi logico-mentali con cui è abituato a pensare un sistema complesso come quello europeo non è facile. Di fronte a un movimento talmente importante come il fenomeno migratorio è chiaro che anche le differenziazioni nazionali hanno dovuto cedere il passo. Non c'è stata una coesione totale perché le diversità di approccio, di mentalità e di punti di vista vengono mantenute, ma c'è stato un processo mentale che ha costretto tutti a ragionare in una certa direzione.

Sulla difesa europea, sfondate una porta aperta perché è un tema prioritario. È evidente che se ne dovrà occupare essenzialmente l'alto rappresentante Ashton in quanto le relazioni esterne ricadono nelle sue competenze, ma il presidente Van Rompuy avrà una parola fondamentale. Ci sarebbe piaciuto giungere ad una difesa europea e ci speriamo ancora. L'idea di avere bilanci in comune non è per ora realizzabile, ma non dobbiamo fermarci perché dobbiamo avere un progetto e una visione. Non ci arrendiamo: abbiamo fatto diverse cose sotto il profilo bilaterale creando strutture comuni sotto il profilo militare. Si può fare di più e migliorare, ma questo è quanto abbiamo al momento attuale.

Per quanto concerne i giudizi sulla signora Ashton non mi esprimo. Leggo anch'io i commenti che vengono fatti; non so se Solana fosse meglio o peggio. Il problema è estremamente complesso e non può essere risolto semplicisticamente. La difesa delle frontiere comuni è un discorso molto complesso. C'è un problema per la revisione di Schengen. Le frontiere esterne comuni andrebbero difese in un certo modo da un esercito europeo; la condivisione di sistemi militari potrebbe essere fatta molto bene, ma deve essere mantenuta la componente nazionale perché non possiamo abdicare ad un interesse generale. Quanto fatto è significativo e siamo andati sempre in questa direzione.

Per quanto riguarda i rapporti tra il presidente stabile Van Rompuy e il presidente di turno, il presidente Van Rompuy ha la preminenza perché, essendo il Presidente del Consiglio europeo, detta l'agenda. Il Presidente di turno cerca di portare il suo contributo su alcuni temi specifici facendo la spola tra le varie capitali, mandando inviati speciali, dialogando con le strutture a Bruxelles, con i presidenti Barroso e Van Rompuy. È inevitabile che ci sia una sovrapposizione; la presenza dell'uno a fianco dell'altro

(Presidente di turno, Presidente del Consiglio europeo e Presidente della Commissione) a volta crea un po' di confusione perché c'è una frammentazione di ruoli. Per ora la struttura verrà mantenuta così; in futuro potrà esserci qualche integrazione e modifica. Il discorso è che non si è voluto realizzare una condivisione tra metodo intergovernativo e metodo comunitario, anche se il rafforzamento del verticismo delle strutture istituzionali non fa altro che dare preminenza al metodo intergovernativo piuttosto che a quello comunitario. C'è una minore condivisione.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Archi. Avremmo continuato a conversare ancora a lungo su questi argomenti ma è imminente l'inizio dei lavori dell'Assemblea. Non è detto comunque che non capitino altre occasioni d'incontro, anzi si ritenga già invitato alla presentazione del documento conclusivo dell'indagine.

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

*I lavori terminano alle ore 17,05.*