



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 29

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

14^a COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione europea)

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

207^a seduta: martedì 8 maggio 2012

Presidenza della presidente BOLDI

I N D I C E**Documento conclusivo**(Esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 15)

PRESIDENTE	Pag. 3, 5
* FLERES (CN:GS-SI-PID-IB-FI)	3
MARINO Mauro Maria (PD)	4
ALLEGATO (contiene il documento conclusivo)	6

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 (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 15)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'Unione europea con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria.

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

Invito i relatori, senatori Fleres e Mauro Maria Marino, ad illustrare lo schema di documento conclusivo da loro predisposto, che sarà allegato al resoconto della seduta odierna.

FLERES (*CN:GS-SI-PID-IB-FI*). Signora Presidente, non ho molto da aggiungere se non un sentito ringraziamento sia ai funzionari della Commissione e a tutti coloro che, con l'impegno che ben conosciamo, hanno supportato la Commissione stessa nell'elaborazione del documento conclusivo, sia a tutti i colleghi che hanno partecipato ai vari momenti, alcuni particolarmente interessanti, di tale indagine conoscitiva.

Abbiamo svolto numerose audizioni, abbiamo affrontato questo tema anche in altre occasioni e la relazione conclusiva è nella carpetta. Ritengo che nel corso dell'indagine conoscitiva siano emersi alcuni aspetti estremamente interessanti, sia dal punto di vista dei rapporti fra organismi di rappresentanza di interessi diffusi, sia nell'organizzazione degli uffici della Commissione europea, sia in altri settori, sia soprattutto nel rapporto tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. Peraltro gran parte degli elementi acquisiti si riverberano in modo concreto sul lavoro che in questo periodo il Senato sta svolgendo con riguardo al sistema di partecipazione dell'Italia all'Unione europea, di cui alla legge n. 11 del 2005.

Spero quindi che gli elementi contenuti nel documento conclusivo siano utilizzati, diventino strumento di elaborazione di atti legislativi, di atti d'indirizzo, sia di competenza di questa Commissione, sia più generalmente di competenza del Parlamento.

MARINO Mauro Maria (PD). Desidero anch'io ringraziare innanzitutto gli uffici per il lavoro prezioso che hanno svolto; il mio vuole essere un ringraziamento non formale ma sostanziale, perché penso che i livelli di sensibilità raggiunti all'interno di questa Commissione da parte di tutti i suoi membri siano dovuti anche al lavoro preciso e puntuale che è stato fatto dagli uffici. C'è stata una logica di dialogo, di crescita reciproca e mi piace cogliere quest'occasione per dirlo affinché resti agli atti.

In secondo luogo, desidero ringraziare l'Ufficio di Presidenza per l'intuizione avuta di svolgere un approfondimento di questo tipo utilizzando lo strumento dell'indagine conoscitiva. È stato svolto un lavoro corale e penso che questo lavoro non si debba considerare concluso con questo documento, ma debba entrare nella scia di quel processo di sensibilizzazione su cui ci siamo confrontati rivolgendoci sia verso il Senato, sia verso le altre istituzioni. Lo abbiamo fatto quando abbiamo commentato la relazione sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali e lo abbiamo fatto ogniqualvolta abbiamo operato una presa di coscienza – in seno al Parlamento e tra gli *stakeholders* – dei nuovi strumenti che riguardano i rapporti tra il Parlamento nazionale e il Parlamento europeo. In primo luogo, perché in questo modo abbiamo testimoniato attenzione nei confronti delle nuove potenzialità che il Trattato di Lisbona consente e conferisce ai Parlamenti nazionali e in secondo luogo perché ci siamo resi conto che queste potenzialità, se non vengono trasformate in atti, rischiano di rimanere qualcosa di inconsistente.

Questa indagine ci ha permesso di confrontarci con i tre livelli (istituzioni europee, istituzione nazionale, intesa nella duplice veste centrale e regionale, e società civile), ed il documento conclusivo vuole essere il chiaro segnale di una presa di coscienza di quale sia la nostra responsabilità. Permettetemi una considerazione, alla luce della incresciosa situazione di cui è stato detto poc'anzi, in merito alla vicenda dell'articolo 14 della legge comunitaria 2011: è anche un modo per dare una risposta elevata all'antipolitica, per porre l'accento sul fatto che ci sono persone che intendono svolgere con cognizione di causa il proprio compito fino in fondo, che si sentono di rappresentare questo Paese, certamente con i propri limiti ma adeguatamente.

C'è da sperare che molte delle indicazioni contenute nella relazione non restino lettera morta. Quello che emerge chiaramente, e che sottolineo, è la necessità di un coordinamento, di riuscire a fare sistema anche nell'interlocuzione con il livello europeo. Questo Governo sembra avere delle sensibilità molto sviluppate nei confronti delle istanze comunitarie e credo che questo sia dovuto e all'esperienza del professor Monti, e all'esperienza del ministro Moavero. Ma penso soprattutto che noi membri del Parlamento dobbiamo con pervicacia andare fino in fondo nello svolgere le funzioni che ci sono state assegnate. Spero quindi che ci sia un'opera di supporto e di pubblicizzazione di questo lavoro, nel quale abbiamo affrontato temi come quello della regolamentazione del *lobbying*, che non sono ancora patrimonio comune del dibattito politico e culturale in Italia, ma che sono invece parte di questo patrimonio a livello europeo.

Dobbiamo quindi essere un *trait d'union* e far sì che quello che è stato scritto non diventi lettera morta ma sia un segnale chiaro ed importante che viene dato a questo Paese.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare a mia volta i relatori, tutti i membri della Commissione che hanno partecipato alle audizioni, tutti gli auditi, la struttura della 14^a Commissione, supportata nelle fasi finali anche dalla dottoressa Di Giambattista e dal dottor Amico Di Meane, che hanno poi fatto un'ultima revisione del testo.

Presenteremo le conclusioni di questa indagine conoscitiva in una conferenza stampa alla quale inviteremo naturalmente tutti gli auditi. Concordo sull'auspicio che le risultanze del nostro lavoro vengano lette, valutate e assorbite e possano servire per cercare di migliorare il nostro sistema Paese in Europa.

Passiamo alla votazione.

(La Presidente accerta la presenza del numero legale).

Metto ai voti lo schema di documento conclusivo.

È approvato.

Dichiaro così conclusa l'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.

I lavori terminano alle ore 14,40.

ALLEGATO

**DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SUL SISTEMA PAESE NELLA TRATTAZIONE DELLE
QUESTIONI RELATIVE ALL'UE CON PARTICOLARE RIFERI-
MENTO AL RUOLO DEL PARLAMENTO ITALIANO NELLA
FORMAZIONE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA
(Doc. XVII, n. 15)**

**I. FINALITÀ E SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCI-
TIVA**

La Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha deliberato all'unanimità, nella seduta del 24 novembre 2009, di svolgere un'indagine conoscitiva sul sistema-Paese nella trattazione delle questioni relative all'Unione europea con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria, al fine di approfondire le modalità di funzionamento o di malfunzionamento dei complessi meccanismi decisionali di cui l'Italia si è dotata nei suoi rapporti istituzionali con l'Unione europea.

Più precisamente, l'intento è stato quello di effettuare una puntuale ricognizione – facendo riferimento anche agli aspetti relativi alla gestione del personale – della funzionalità delle varie strutture che interfacciano con l'UE, ai vari livelli, per esaminare e valutare l'esistenza di un effettivo coordinamento tra queste strutture, che sia in grado di assicurare un'azione univoca e sistematica del Paese nella tutela e nella promozione dei propri interessi nazionali e strategici. Non poche volte, infatti, si è dovuto constatare come in fase ascendente, nei tavoli negoziali per la predisposizione degli atti legislativi dell'Unione, è risultata poco incisiva la tutela degli interessi italiani, di natura sia politica che economica. In tali frangenti, si è dovuto prendere atto di alcune lacune di quello che viene definito il «sistema-Paese», dimostratosi, in quanto tale, non del tutto efficace nel raccordare i diversi centri di competenza coinvolti nella definizione e nella salvaguardia delle posizioni nazionali.

In effetti, per anni, le questioni europee sono state trattate in maniera eccessivamente parcellizzata, senza seguire in maniera coordinata e concertata i singoli dossier che toccavano interessi vitali del Paese, a differenza di quanto accadeva negli altri Stati membri. Questo atteggiamento e, più in generale, l'incapacità di «fare sistema», ovvero di partecipare attivamente e incisivamente ai singoli negoziati, ha impedito all'Italia di contare, nello scacchiere europeo, in proporzione al suo effettivo peso specifico. Nell'attuale stadio del processo di integrazione europea, appare as-

solitamente indispensabile che l'Italia non solo sia presente nei momenti finali delle grandi decisioni, ma che, altresì, affermi la propria posizione come sistema-Paese in tutte le fasi dell'*iter* deliberativo europeo, elaborando una visione strategica di difesa degli interessi nazionali e mobilitando in tale direzione tutti gli attori capaci di influire su tale processo decisionale.

Per tali ragioni, con l'indagine conoscitiva si è cercato di identificare le principali criticità che si annidano nel *decision making process* del Paese, di accertare le inefficienze che impediscono una proiezione «concertata», ossia più coerente e meno frammentata, dell'Italia nel contesto europeo, e, conseguentemente, di definire possibili ipotesi di soluzione.

L'indagine si è sviluppata principalmente su tre fronti: istituzioni europee; istituzioni nazionali, centrali e regionali; esperti della società civile. Sono state svolte 28 audizioni, nell'arco di due anni, per un totale di 33 persone audite.

Molte audizioni hanno avuto luogo con la modalità della videoconferenza, mediante collegamento diretto – audio e video – con la sede di Bruxelles del Parlamento europeo: una procedura tecnica del tutto innovativa per le Commissioni del Senato italiano, che ha notevolmente agevolato l'organizzazione delle numerose audizioni dell'indagine, e che è stata utilizzata in 7 sedute per 11 persone.

Per quanto riguarda le istituzioni europee, sono state ascoltate personalità politiche e dell'alta dirigenza amministrativa di nazionalità italiana, per un totale di 13 persone (il 42 per cento di tutte le audizioni). Si è ritenuto essenziale procedere all'audizione soprattutto di personalità che occupano posizioni di osservazione privilegiata, avendo maturato una considerevole esperienza in ruoli di vertice all'interno degli apparati amministrativi dell'Unione, così da poter acquisire elementi informativi essenziali sull'effettiva capacità di funzionamento del sistema-Paese e poter svolgere una valutazione comparativa sulle modalità di azione degli altri Paesi. Tali audizioni sono apparse tanto più significative in quanto sono state coinvolte figure istituzionali che dovrebbero rappresentare esse stesse l'anello terminale e i diretti interlocutori del sistema-Italia nell'Unione europea e che consentono, pertanto, di verificare in concreto l'effettiva esistenza e l'efficacia del sistema stesso.

In proposito, menzione a parte merita l'audizione dell'ex Commissario europeo alla concorrenza e attuale Presidente del Consiglio dei ministri, prof. Mario Monti, che è stato sentito al fine di acquisire non solo un'opinione autorevole sul concreto funzionamento del sistema-Paese, ma anche una visione di ampio respiro strategico, da parte di chi vanta un'esperienza istituzionale europea di altissimo profilo.

Per quanto riguarda le istituzioni centrali dello Stato, le audizioni hanno riguardato un totale di 10 persone con ruoli di vertice politico e amministrativo nell'Esecutivo e con responsabilità dirette nella gestione dei rapporti con l'Unione europea, come tali vero e proprio fulcro del nostro sistema-Paese e motore centrale di un apparato diretto a sostenere l'identità e gli interessi dell'Italia in Europa. Queste audizioni hanno avuto lo

scopo di valutare non solo l'efficacia dei meccanismi procedurali del coordinamento nei rapporti con l'Unione europea, ma anche l'effettivo grado di priorità che assume, per ciascuna amministrazione, l'esigenza di affermare l'identità e gli interessi nazionali in Europa. Sono stati auditi, anzitutto, il Ministro per le politiche europee e gli alti dirigenti del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio, nonché i funzionari diplomatici del Ministero degli affari esteri a Roma e a Bruxelles, e, infine, i vertici amministrativi di alcuni Ministeri con funzioni attinenti ai rapporti con l'Unione europea.

In considerazione della necessità di un sempre maggiore coinvolgimento delle istanze regionali nel processo di formazione della posizione nazionale e dell'importanza delle ricadute a livello territoriale derivanti dalla partecipazione all'Unione europea, si è ritenuto utile acquisire specifici elementi di informazione da rappresentanti dei Consigli regionali e delle Giunte regionali.

Infine, proprio perché l'efficacia del sistema-Paese dipende anche dall'effettivo coinvolgimento nella formazione della posizione nazionale di tutti i soggetti interessati, si è ritenuto di ascoltare anche diverse espressioni della società civile, tra cui esponenti del mondo imprenditoriale e delle associazioni di categoria, nonché i responsabili dell'informazione sull'Unione europea.

Gli esiti dell'indagine conoscitiva sono stati articolati in tre diverse sezioni: nella prima, presupposti e contenuti dell'indagine sono illustrati in una visione d'insieme; nella seconda, sono raccolte analisi e valutazioni settoriali riferite a ciascuno dei principali attori del sistema-Paese; infine, nella parte conclusiva, sono sintetizzate le proposte più significative emerse nel corso dell'indagine.

II. CONTENUTI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

Il processo decisionale dell'Unione europea a 27 membri è caratterizzato dalla crescente complessità delle procedure di decisione, da un numero accresciuto di attori (istituzionali e non) e dalla trasversalità delle materie, spesso di alto contenuto tecnico. In aggiunta, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha formalizzato il ruolo delle associazioni rappresentative dei cittadini, della società civile e dei gruppi di interesse, la cui presenza e partecipazione sono oggi espressamente previste (*«Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione»*, articolo 11TUE).

Il nuovo circuito decisionale dell'Unione europea, pertanto, si prospetta in misura sempre maggiore come un sistema di ampia partecipazione e condivisione, che rende ancora più determinante un'azione coordinata ed efficace da parte dei sistemi-Paese nazionali. All'interno di tale circuito, risultano particolarmente significative, da un lato, l'accresciuta

importanza della fase prelegislativa o «interna» alla Commissione europea, caratterizzata dalla presenza di numerosi momenti di scambio e consultazione, e, dall'altro, la possibilità, da parte degli stessi parlamenti nazionali, di interloquire, oltre che – come da tradizione – con il rispettivo Governo, anche con la Commissione europea, con il Parlamento europeo e con gli altri soggetti coinvolti.

Appare, dunque, evidente, come la forza di uno Stato membro nel negoziato europeo si costruisca, passo dopo passo, attraverso la credibilità del sistema-Paese e dei soggetti istituzionali e non istituzionali che lo rappresentano: ciò che in definitiva paga è, essenzialmente, un atteggiamento di sistema, fondato su una stretta sinergia e non solo sulle capacità strettamente negoziali.

Un ulteriore elemento di novità del processo decisionale europeo è rappresentato dal passaggio da un approccio settoriale ad un approccio multidimensionale nella trattazione delle questioni: sempre più spesso si affrontano binomi come energia-ambiente, o industria-finanza, che richiedono, quindi, un'analisi delle questioni articolata e complessa. Diventa, pertanto, indispensabile adottare anche a livello nazionale la stessa impostazione di condivisione e di alto approfondimento tecnico, con la partecipazione degli esperti delle istituzioni territoriali, delle amministrazioni e degli *stakeholders*.

Una volta definita, la posizione nazionale deve, poi, essere sostenuta all'interno di un negoziato europeo che presenta una certa componente di incertezza, richiedendo spesso anche repentini adattamenti e decisioni rapide, determinati da situazioni contingenti e da nuovi posizionamenti degli altri Paesi. In un contesto operativo ben strutturato, risultano poco frequenti le situazioni in cui sia possibile intervenire *in extremis* con risultati decisivi: infatti, quando il sistema-Paese funziona, il negoziato finale diventa più agevole e rappresenta, verosimilmente, la formalizzazione di un esito già acquisito nel corso della precedente fase di negoziazione.

Nell'ambito del processo decisionale europeo, l'Italia sconta complessivamente la mancanza di un'amministrazione forte in sede negoziale e una scarsa attitudine a esprimersi come «sistema-Paese». Si rileva, in effetti, una sostanziale carenza del Paese nel porsi quale membro propulsore dell'Unione, capace di proporre autorevolmente agli altri Stati membri strade di cooperazione nuove e convincenti: a Bruxelles l'Italia è portata a sostenere posizioni difensive di interessi specifici, piuttosto che a sviluppare e a esprimere una visione più ampia, delineando prospettive di sviluppo della costruzione europea sulle quali far convergere i propri *partners*.

Circa le cause dell'inadeguatezza della partecipazione nazionale al processo di integrazione europea, l'indagine in oggetto ha evidenziato una prima criticità nella difficoltà ad identificare con chiarezza quale sia l'effettiva «posizione italiana» nell'ambito delle trattative europee, difficoltà che consegue in modo diretto alla mancanza di coordinamento e di incisività nella definizione dell'interesse nazionale. Il sistema-Paese italiano appare troppo spesso caratterizzato da una certa indecisione, nel

senso che, sovente, i negoziatori italiani, non disponendo di una posizione nazionale definita, attendono che i rappresentanti degli altri Paesi esprimano il proprio orientamento rispetto ai *dossier* in discussione, per poi allinearsi di riflesso. In sostanza, nell'Unione europea l'Italia si trova di frequente a seguire, piuttosto che ad impostare e determinare lo svolgimento dei negoziati.

Per altri versi, è stato espresso (specialmente nelle audizioni svolte in videoconferenza da Bruxelles) un certo senso di frustrazione per le occasioni perse dall'Italia a causa delle inefficienze del sistema-Paese, imputabili alla scarsità delle risorse finanziarie e di personale destinate alla partecipazione ai processi decisionali europei e all'inadeguatezza dell'azione di coordinamento. Il confronto è con la tradizionale capacità di «fare squadra» che esprimono Paesi come Francia, Germania, Inghilterra e i Paesi nordici, ma anche con la crescente efficacia di azione di Spagna e Portogallo e soprattutto della Polonia. La competizione istituzionale si è fatta molto più intensa, soprattutto con l'ingresso dei nuovi Stati, che hanno subito puntato su una componente sistemica forte.

A ciò si aggiunge anche l'eccessiva pluralità di soggetti presenti a Bruxelles, a partire dalle 20 rappresentanze regionali, che si esprimono in modo non sempre ordinato, creando una sovrapposizione di voci che impedisce l'efficace affermazione degli interessi nazionali. Un chiaro esempio in tal senso è il settore dei finanziamenti ai progetti europei, nel quale le 20 Regioni italiane interloquiscono singolarmente con i parlamentari europei e con le varie direzioni generali della Commissione europea.

La scarsa organizzazione, la farraginosità dei meccanismi decisionali e la lontananza delle nostre prassi rispetto ai modelli degli altri Paesi europei sono alcune delle criticità maggiormente limitative del nostro «fare sistema» nell'Unione europea. Permane, inoltre, la tendenza tipicamente italiana a procedere, a Bruxelles, per compartimenti stagni, senza un sistematico coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali, sia italiani che europei, e i vari *stakeholders* nazionali.

Proprio il coordinamento è stato il tema chiave costantemente evocato durante l'indagine, a partire dal quesito su quale sia effettivamente il soggetto preposto al ruolo di raccordo del sistema-Paese. Una domanda centrale, alla quale nel corso delle audizioni sono state date risposte discordanti e su cui occorre svolgere una riflessione a livello istituzionale, cui questa indagine vuole dare un contributo.

Nel corso della disamina, è emersa chiaramente l'esigenza di stabilire un metodo operativo chiaro che strutturi ed assicuri la continuità all'azione del sistema-Paese all'interno dell'Unione europea. Ciò non significa che in passato non siano stati conseguiti dall'Italia importanti risultati nei negoziati europei, ma questi successi appaiono spesso dovuti ad un coordinamento del tutto episodico, magari frutto di un'iniziativa personale legata alla volontà dei singoli o a rapporti personali tra gli interlocutori. Per assicurare la tutela dell'interesse nazionale nell'Unione europea, sono, invece, indispensabili un'azione maggiormente formalizzata e un impulso

sistematico, realizzabili attraverso un efficace coordinamento o una regia unitaria.

Sul fronte delle possibili soluzioni per superare dette criticità, si è raccolto, anzitutto, il messaggio di prendere in considerazione le *best practices* degli altri Stati membri, come, ad esempio, le riunioni periodiche dei funzionari che si occupano di determinate questioni nelle varie istituzioni europee con le amministrazioni nazionali interessate, sotto la regia della Rappresentanza permanente. Si tratta di semplici ma valide modalità operative, estremamente utili per avere riscontri immediati e conoscere in corso d'opera la valutazione delle questioni più importanti.

Anche i casi di successo italiani, infatti, sono stati realizzati grazie alla pianificazione e a piccoli accorgimenti strategici. Per esempio, la messa in comune delle informazioni rilevanti tra i vari attori è uno strumento fondamentale per poter competere efficacemente nei negoziati internazionali (si potrebbe pensare, a tal fine, ad un sistema di *mailing lists* predeterminate per tenere costantemente informati i soggetti interessati sugli sviluppi di determinate questioni). Appare, poi, molto importante l'organizzazione di incontri nazionali ed europei con i relatori di un determinato provvedimento al Parlamento europeo, sviluppando un ampio dibattito che dal Governo al Parlamento coinvolga anche i *media* e gli *stakeholders* e giungendo, attraverso ripetute occasioni di confronto, a definire una posizione italiana da sostenere poi efficacemente a Bruxelles.

Ampliamente condivisa è risultata, poi, anche l'esigenza di rafforzare il coordinamento interno tra le amministrazioni centrali, che, a vario titolo, partecipano alla definizione della posizione nazionale. In proposito, è stata messa in luce da più parti la necessità di assicurare un'attivazione sistematica e ben strutturata del coordinamento, che deve intervenire nella fase più anticipata possibile di ciascun negoziato europeo.

Un'altra esigenza emersa dall'indagine è quella relativa all'introduzione, anche a livello culturale, di una «valutazione ex post» per il settore politico ed amministrativo, da svolgere sistematicamente su ogni singolo provvedimento e su ogni singola vicenda, conformemente alle *best practices* europee. Il sistema-Paese può migliorare, infatti, solo se ogni volta si ha l'umiltà e la capacità di interrogarsi su cosa abbia funzionato e cosa meno, su quali siano le lezioni per il futuro e su come riorientare al meglio la propria azione la volta successiva. Purtroppo, bisogna constatare che la valutazione a posteriori è ancora poco praticata dal nostro sistema politico e amministrativo.

In termini più generali, l'indagine ha permesso di sviluppare alcune interessanti riflessioni sulla nozione di «interesse nazionale», che risulta spesso di non facile identificazione. Certamente, nelle sedi europee, titolato a esprimere l'interesse nazionale di un Paese è il suo Governo e, sulla definizione di quale sia l'interesse nazionale in una certa materia, il Governo è responsabile nei confronti del Parlamento. D'altra parte, i membri italiani delle istituzioni europee, come i membri del Parlamento europeo, non sono tenuti a ispirarsi all'interesse nazionale e probabilmente, se lo facessero, non adempirebbero nel modo migliore al loro

mandato parlamentare. A maggior ragione, è del tutto infondata l'aspettativa che un Commissario europeo cerchi, in qualche modo, di perseguire, nell'esercizio delle sue funzioni, gli interessi nazionali dello Stato di appartenenza; un comportamento di questo tipo sarebbe, infatti, contrario alla logica dell'Unione europea, ai Trattati e al giuramento, prestato da ciascun membro della Commissione, di servire l'interesse generale dell'Unione.

In proposito, nel corso dell'audizione è stato chiarito come spesso il massimo vantaggio per un Paese non consegue alla strenua affermazione dell'interesse nazionale, quanto piuttosto all'impegno affinché le politiche dell'Unione tengano conto anche delle specificità e delle proposte nazionali. In questo senso, è evidente come una strategia di più ampio respiro spesso consenta il raggiungimento di migliori risultati. Si tratta di un equilibrio delicato, tenuto conto che non sono rari i casi in cui la funzione del sistema-Paese viene interpretata ed esasperata cercando di imporre, per principio, i propri interessi nazionali immediati, a discapito del più generale interesse europeo o dell'interesse nazionale di medio e lungo periodo. Secondo quanto riferito nel corso delle audizioni dell'indagine conoscitiva, è talvolta accaduto che venisse sconfitto l'interesse nazionale quale dichiarato dal Governo in sede di Consiglio e tuttavia, così facendo, sia stato servito un interesse più importante e di medio periodo, così come riconosciuto in seguito anche dallo stesso Governo.

Per garantire la piena attuazione delle potenzialità del «sistema-Italia», è stato ritenuto necessario, anzitutto, identificare un numero limitato di soggetti vocati a orientare il sistema-Paese a seconda dei *dossier* europei all'ordine del giorno e dei loro sviluppi successivi. Il Governo deve essere presente come un interlocutore unico e non con diverse voci che si sovrappongono tra loro, mentre vanno sistematicamente coinvolti gli enti territoriali e gli esponenti della società civile interessati dalla normativa in discussione.

In proposito, non sarebbe irrilevante sciogliere un significativo «nodo» concettuale, che consiste nel considerare, in Italia, le questioni atinenti all'Unione europea ora come temi di politica estera, ora come temi di politica interna. Persiste ancora, infatti, l'impostazione culturale tradizionale secondo la quale le questioni europee rientrerebbero sostanzialmente nella politica estera, mentre, in realtà, sembra essere sempre più evidente come si tratti ormai di questioni inerenti agli affari interni, se si considera che oltre l'85 per cento della legislazione nazionale deriva da quella europea. Il superamento di tale impostazione non potrà che avere effetti positivi anche sul coordinamento in fase ascendente, arrivando finalmente a stabilire se questo dovrà essere fatto a livello di Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per politiche europee) oppure a livello di Ministero degli affari esteri, e, in ogni caso, definendo in modo più chiaro e condiviso quali siano le competenze specifiche dei due soggetti.

La funzione del sistema-Paese si è rivelata essenziale anche per la fase di attuazione del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazio-

nali (la cd. «fase discendente»). Sotto tale profilo, è accertato che un buon raccordo esercitato nella fase di elaborazione della normativa europea (cd. «ascendente») si riverbererà positivamente anche sulla fase successiva (cd. «discendente»), sia perché una partecipazione attiva alla formazione del diritto europeo consente l'approvazione di testi normativi che tengono conto delle specificità dell'ordinamento interno, sia perché al momento del recepimento gli atti dell'Unione risulteranno essere stati già analizzati e valutati nel corso della fase di definizione ed elaborazione della posizione italiana, rendendo più agevole l'adempimento degli obblighi europei. Fase ascendente e fase discendente appaiono, dunque, inscindibilmente legate l'una all'altra, perché il recepimento va preparato in via preventiva, gestendo efficacemente, con una chiara definizione della posizione negoziale e della strategia del Paese, ogni singola proposta formulata dalla Commissione. Non è un caso che il Regno Unito, Stato membro particolarmente incisivo e duro nei negoziati europei, faccia poi registrare un numero di infrazioni molto basso.

III. ANALISI SETTORIALE

1. ISTITUZIONI ITALIANE

Governo

Come noto, le importanti riforme introdotte dal Trattato di Lisbona incidono profondamente anche sul ruolo del Governo, in particolare attribuendo ai Primi ministri una responsabilità maggiore negli affari europei. Infatti, nel riconoscere formalmente al Consiglio europeo lo status di istituzione dell'Unione, il Trattato ha limitato la partecipazione ai Consigli europei soltanto ai Capi di Governo, escludendo i Ministri degli esteri. Di conseguenza, risulta significativamente accresciuto il peso degli uffici di diretta collaborazione del Primo ministro.

La Presidenza stabile del Consiglio europeo assicura, inoltre, una certa continuità nell'azione di questa istituzione. In linea generale, il Presidente del Consiglio europeo propone un'agenda che viene discussa e affrontata a Bruxelles inizialmente nella riunione del Comitato dei rappresentanti permanenti presso l'UE (Coreper): in questa sede il Governo italiano può partecipare alla formazione dell'agenda.

A tal fine, prima dei Consigli europei, dovrebbe essere sistematicamente condotto un esame dei punti all'ordine del giorno con le amministrazioni competenti e con il Parlamento. Questi incontri dovrebbero condurre alla formazione di una posizione univoca dell'Italia, da sostenere in sede di Consiglio europeo. È interessante notare come, di fatto, i negoziati si svolgano spesso anche a margine delle riunioni ufficiali, negli intervalli tra una riunione e l'altra, o in occasione dei pranzi e delle cene di lavoro. Gli stessi lavori del Consiglio europeo vengono talvolta sospesi proprio per procedere a queste consultazioni informali che consentono di smussare le posizioni e di arrivare a decisioni comuni.

L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo sembrerebbe collocare in posizione secondaria i Ministri, a tutto vantaggio del ruolo del Capo del Governo. In realtà, il compito dei Ministri settoriali è decisivo nella fase di preparazione del Consiglio europeo e di istruzione delle posizioni che saranno rappresentate dal Presidente del Consiglio. È, inoltre, fondamentale per tutto quanto riguarda i singoli Consigli di settore, ove vengono discusse e approvate le proposte legislative. Si deve, invero, ricordare che il Consiglio europeo, pur definendo gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione, non esercita funzioni legislative (art. 15, par. 1, TFUE). Nel nuovo quadro istituzionale, appare indispensabile che il Governo garantisca un coordinamento coerente, ampio e istituzionalizzato. A tal fine, è necessario migliorare l'organizzazione della fase ascendente, in modo da realizzare un coordinamento preventivo, soprattutto sui temi di natura trasversale, elaborando una visione strategica e non frammentata dei risultati che si cerca di conseguire nelle trattative a Bruxelles.

Per quanto riguarda le criticità strutturali che, in tale ambito, affliggono il sistema-Paese, non si può fare a meno di notare come le strutture dedicate alla fase ascendente – dal Dipartimento per le politiche europee allo stesso CIACE (Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei) – dispongano di risorse decisamente limitate. L'ufficio presso il Dipartimento che assicura la segreteria del predetto Comitato interministeriale e del suo Comitato tecnico si trova a dover seguire l'*iter* negoziale, se non partecipare direttamente alle trattative, di 200-300 direttive l'anno, inerenti a questioni estremamente varie e di alto contenuto tecnico. Per curare la fase ascendente del diritto dell'Unione, settore da cui dipende circa l'85 per cento della legislazione italiana, il predetto ufficio può contare su circa una dozzina di persone, laddove l'analogo organismo francese, per svolgere il medesimo compito, ha a disposizione oltre 200 funzionari. Lo stesso Ministero degli affari esteri, sia come sede centrale (14 funzionari diplomatici presso la Farnesina per gestire le questioni comunitarie), sia come Rappresentanza permanente a Bruxelles, si avvale di contare su uno staff di gran lunga inferiore, sotto il profilo numerico, a quello degli altri grandi Paesi.

Il MAE sta cercando di porre rimedio a questi fattori di debolezza facendo leva sull'introduzione di elementi di innovazione, come ad esempio l'attivo coinvolgimento delle nostre Ambasciate nelle capitali degli Stati membri dell'Unione europea, che in precedenza erano sempre rimaste estranee al dibattito europeo. Si tratta di un fattore molto importante che – unitamente alla recente riorganizzazione della Farnesina, con la quale le precedenti e distinte direzioni, una bilaterale e l'altra multilaterale, sono state ricomposte in un'unica direzione generale per l'Unione europea – potrà risultare particolarmente prezioso anche per costruire quelle alleanze e intese trasversali tra Paesi che risultano, poi, indispensabili per avere più «voce» nei negoziati europei.

L'esistenza di strutture così limitate a livello nazionale impone di scegliere un numero ristrettissimo di *dossier* da seguire in maniera strutturata, il che stride sia con il progressivo aumento delle competenze dell'Unione, sia con il raddoppiamento delle materie soggette – con il Trattato di Lisbona – alla procedura legislativa ordinaria (ovvero la *ex-cod*-decisione), oltre che, più in generale, con il ruolo che l'Italia dovrebbe svolgere in Europa, anche in considerazione del suo status di Paese fondatore della costruzione europea.

Oltre ad un aumento delle risorse, serve un'azione del Governo italiano che sia attiva, costante e sistematica. Il confronto comparativo induce ancora una volta alla riflessione: molti Paesi prevedono riunioni periodiche e calendarizzate a livello di Governo e Parlamento, di alti funzionari, ma anche di esponenti delle varie realtà economiche, finanziarie e culturali; si tratta di un'azione sistematica, formalizzata e continuativa, che permette di costruire posizioni nazionali solide e poi di sostenerle a Bruxelles con il supporto di quegli stessi attori politici e amministrativi che erano stati coinvolti già in fase di elaborazione della posizione nazionale. Le posizioni condivise così raggiunte vanno, poi, sostenute con capacità a livello europeo; sotto tale profilo, assume un'importanza cruciale l'affidamento dei ruoli apicali, che devono essere espressione di merito e di competenza. In tale ambito, purtroppo, si registra la mancanza di un impegno coerente nella direzione di un maggior investimento nel settore delle risorse umane, con azioni specifiche volte a formare in maniera adeguata la classe dei funzionari a vario titolo preposti alla trattazione delle questioni europee.

Per quanto riguarda il riparto di competenze e l'organizzazione del coordinamento, sono state formulate diverse proposte, tra le quali quella di unificare il ruolo del Ministro delle politiche europee con quello di Sottosegretario agli affari esteri con delega agli affari comunitari. A tale riguardo, particolarmente significativa è la prefigurazione di un Ministro delle politiche europee che sia allo stesso tempo Vice Presidente del Consiglio. In questo modo, si assicurerebbe maggiore attenzione politica ai rapporti con l'Unione europea, nonché, più in generale, all'adempimento degli obblighi e all'esercizio dei diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione; una collocazione «strutturale» del Ministro delle politiche europee nell'ambito della Presidenza del Consiglio sembra, inoltre, coerente con l'assoluta trasversalità delle questioni europee.

Va, infine, ricordata l'importanza di un'accurata valutazione di impatto delle iniziative legislative europee, che il Governo dovrebbe svolgere ad uno stadio il più possibile anticipato. Questo tipo di analisi, infatti, consente di identificare in una fase ancora preliminare le possibili ricadute di un atto dell'Unione sull'ordinamento nazionale, sull'organizzazione della pubblica amministrazione e sul contesto economico e produttivo nazionale.

Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari ed Europei (CIACE)

Nel rilevare la manifesta limitatezza delle risorse a sua disposizione, nel corso dell'indagine conoscitiva, sono emerse alcune perplessità sull'effettività del ruolo svolto dal CIACE nella fase di coordinamento della posizione italiana. I metodi di lavoro volti al coinvolgimento delle diverse amministrazioni richiedono procedure sostanzialmente nuove alle quali ci si sta progressivamente adeguando.

Nel complesso, sembra necessario un vero e proprio mutamento culturale rispetto al quale si registra, comunque, una consapevolezza crescente. I predetti metodi si fondano su un lavoro congiunto tra amministrazioni che prima non esisteva e che in passato ha già prodotto importanti risultati, come ad esempio per il pacchetto clima-energia (cosiddetto «20-20-20»), nell'ambito del quale interventi e consultazioni incrociate dei vari esperti delle amministrazioni sono stati tradotti in posizione sostanzialmente unitaria. Spesso, al Dipartimento per le politiche europee e al CIACE pervengono dalle Amministrazioni nazionali contributi divergenti, che è necessario ricomporre delineando una posizione di sintesi da sostenere a Bruxelles.

In relazione al funzionamento del CIACE, si ripropongono le criticità già espresse in tema di coordinamento, che lamentano di relazioni episodiche tra Ministeri, basate su buoni rapporti istituzionali e personali, ma non inquadrare in metodologie operative sistematiche e condivise. Basti pensare, ad esempio, che alcune Amministrazioni interpellate nel corso dell'indagine hanno affermato di non avere alcun tipo di rapporto con il Dipartimento per le politiche europee, ritenendo quasi naturale una condotta volta all'instaurazione di rapporti diretti con Bruxelles.

Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea

La Rappresentanza a Bruxelles è incaricata di sostenere le posizioni nazionali presso le istituzioni europee, soprattutto nel corso della fase ascendente; sotto tale profilo, essa non costituisce l'istituzione incaricata della decisione, bensì il terminale del sistema-Paese. La Rappresentanza, infatti, esprime, manifesta e difende presso le istituzioni dell'Unione, soprattutto in Consiglio, ma anche nei confronti della Commissione e nell'interazione con il Parlamento europeo, posizioni nazionali che sono e devono essere elaborate a Roma, da parte del Governo, centro decisionale responsabile della definizione della linea negoziale italiana, nonché dell'individuazione degli strumenti e degli argomenti necessari per difenderla.

Pur non essendo compito della Rappresentanza quello di esprimere posizioni autonome, essa deve comunque funzionare come una sorta di «antenna» italiana a Bruxelles, capace di segnalare le principali criticità e le questioni che riguardano in particolare l'interesse nazionale, oltre a svolgere un ruolo attivo e propulsivo nell'ambito delle relazioni con le

istituzioni europee e con gli organi di informazione. Sotto tale profilo, la Rappresentanza ha instaurato un ottimo canale di collaborazione con la componente italiana del Parlamento europeo, anche grazie al recente incremento del numero dei propri funzionari specificamente incaricati di curare i rapporti con l'istituzione parlamentare dell'Unione.

È innegabile che il ruolo delle Rappresentanze permanenti a Bruxelles sia stato notevolmente rafforzato a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Trattato. Nell'architettura istituzionale da esso delineata, il Coreper è «responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio» (art. 16 TUE), prepara le decisioni del Consiglio europeo, ne interpreta il contenuto al fine della loro applicazione e svolge la funzione di raccordo con le altre istituzioni dell'Unione, nei limiti ovviamente dei poteri di rappresentanza politica attribuitigli dai Governi degli Stati membri. Peraltro, nel corso dell'indagine conoscitiva è stato correttamente sollevato il problema se un organo formato da funzionari diplomatici sia idoneo ad assicurare gli arbitraggi politici inevitabilmente necessari in tali sedi e ad assumersi le responsabilità ad essi connesse.

Parlamento nazionale

Il ruolo del Parlamento nazionale nella fase di formazione del diritto dell'Unione europea, notevolmente rafforzato dal Trattato di Lisbona, si esplica sia in rapporto al Governo, sia in rapporto diretto con le istituzioni europee. Al contempo, il Governo si muove ormai, in sede di negoziato europeo, sempre più spesso nell'ambito di criteri maggioritari e non più di unanimità. Ciò significa che i vari Esecutivi nazionali non hanno più il «potere di veto» e devono, pertanto, agire in un'ottica di coalizioni, costruendo di volta in volta alleanze e sinergie con gli altri Stati membri rispetto ad ogni questione rilevante. In tale contesto, i parlamenti nazionali svolgono una funzione essenziale per un'azione concertata del sistema-Paese. Inoltre, nel nuovo assetto istituzionale dell'Unione europea, caratterizzato dal duplice ruolo della componente governativa nel Consiglio e nel Consiglio europeo, il Parlamento europeo tende naturalmente a intensificare le relazioni con i parlamenti nazionali (ad esempio, in sede di CO-SAC o nei rapporti «bilaterali» con le Commissioni specializzate negli affari europei dei singoli parlamenti); questi ultimi vedono, così, rafforzate le proprie potenzialità e le proprie competenze, nelle fasi sia ascendente che discendente. A tale riguardo, è utile osservare le procedure sviluppate, ad esempio, dai Parlamenti inglese e danese, dove l'Esecutivo rappresenta la propria posizione alle Commissioni parlamentari, indica le priorità legislative e riferisce sui risultati negoziali. Si tratta di modelli istituzionali senz'altro diversi da quello italiano, le cui dinamiche presentano, comunque, utili spunti di riflessione.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, autorevoli esponenti del Parlamento europeo si sono espressi sull'importanza di rafforzare il collegamento con il Parlamento nazionale al fine di realizzare quella nuova di-

missione parlamentare sancita dal Trattato di Lisbona. Si tratta di una sinergia indispensabile per garantire la piena attuazione del nuovo Trattato, in quanto sia il Parlamento europeo che i parlamenti nazionali sono emanazione diretta delle scelte di voto dei cittadini e, in quanto tali, irrobustiscono la componente democratica del processo decisionale dell'Unione. Ma la collaborazione tra queste istituzioni deve fondarsi sulla piena consapevolezza dei rispettivi ruoli: da un lato, il Parlamento europeo non può farsi carico di tutelare interessi prettamente nazionali e, dall'altro, i parlamenti nazionali non possono pensare di legiferare a livello europeo.

In proposito, va ricordato che, grazie al nuovo Trattato, i parlamenti nazionali sono entrati a pieno titolo nel processo legislativo dell'Unione, potendo adottare risoluzioni che contengono pareri su progetti di atti di natura legislativa o programmatica all'esame delle Istituzioni europee. Tale ruolo va ben oltre il mero controllo di sussidiarietà, aprendosi, di fatto, ad un confronto complessivo con le istituzioni dell'Unione sul merito delle proposte nell'ambito della fase di formazione del diritto europeo. Si tratta di una procedura che in Italia è stata attivata in modo molto proficuo, con effetti e ricadute positive, se si considera che, come già evidenziato, una valutazione attenta da parte dei vari parlamenti nazionali nella fase ascendente rappresenta la migliore garanzia per una più agevole ed efficace trasposizione della legislazione europea nella fase discendente.

Nell'ambito di questo complesso sistema di poteri e relazioni, il Parlamento italiano dovrebbe individuare tempestivamente, in sinergia con il Governo, all'interno del programma legislativo annuale della Commissione europea, i *dossier* di maggiore rilevanza per l'interesse nazionale. Sarà, così, possibile dare impulso alla strategia del sistema-Paese, innanzitutto con l'avvio del dialogo con la sponda europea, ad esempio cercando di far nominare un relatore italiano nella Commissione competente o comunque partecipando attivamente all'*iter* di discussione e approvazione dei provvedimenti. La capacità di scelta delle questioni strategiche e quella di comunicazione costituiscono aspetti essenziali del «fare sistema», dai quali dipende la possibilità di esercitare una significativa influenza nei tavoli dei negoziati a Bruxelles.

Guardando alle esperienze degli altri Stati membri, è forse la Germania ad insegnarci di più: gli eurodeputati tedeschi hanno uffici nel *Bundestag* e nel *Bundesrat* e partecipano ai lavori delle Commissioni parlamentari nazionali. Scambi di informazioni regolari e tempestivi sono indispensabili per poter proporre utilmente emendamenti e modifiche ai testi all'esame al Parlamento europeo. Di fatto, è importante instaurare un dialogo prima che la proposta normativa arrivi all'Aula. Gli strumenti possono essere diversi: sarebbe importante formalizzare incontri periodici, anche in videoconferenza, con deputati europei al fine di sviluppare dibattiti di tipo politico su questioni concrete. Più in generale, occorrerebbe un ruolo più attivo della componente politica, a partire dai Gruppi politici, che dovrebbero acquisire l'abitudine allo scambio di informazioni sulle diverse politiche e sulle principali questioni in agenda e nelle priorità dell'Unione europea.

In tale ottica, è certamente interessante la pratica degli incontri con i relatori del Parlamento europeo, che permette a questi ultimi di intervenire trasferendo le proprie conoscenze all'interno delle aule di Commissioni e Assemblee nazionali. Un simile confronto di esperienze potrebbe essere utilmente previsto anche tra i Gruppi politici europei e tra famiglie politiche nazionali, mediante riunioni periodiche.

La possibilità per i parlamenti nazionali di incidere nella fase di formazione della normativa europea non si esaurisce nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e nell'intensificazione delle relazioni con il Parlamento europeo, ma si esprime anche attraverso l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico e di controllo nei confronti dei rispettivi Governi.

A livello nazionale, è emerso chiaramente dall'indagine l'auspicio per l'intensificazione e il perfezionamento del dialogo tra Parlamento e Governo. In particolare, si registra ancora qualche incertezza nella fase di ricezione dei pareri sulle proposte legislative europee che le Commissioni permanenti di Camera e Senato trasmettono al Governo e alle istituzioni europee. Occorrerebbe maggiore chiarezza sulle sorti di questi *input*, che rappresentano spunti da tenere in considerazione nella formazione della posizione italiana sui *dossier* europei. Appare, a tal fine, essenziale che il Governo fornisca con sollecitudine, come previsto espressamente dal nuovo articolo 4-*quater* della legge n. 11 del 2005, le informazioni sulla posizione negoziale e sull'interesse nazionale alle Commissioni parlamentari che stanno esaminando un determinato progetto legislativo europeo.

Va, poi, considerato come, all'interno del procedimento legislativo dell'Unione, abbia ormai assunto un'importanza fondamentale la fase anteriore alla elaborazione della proposta normativa, che si concretizza nella pubblicazione da parte della Commissione di documenti di consultazione quali i Libri verdi e bianchi. Di conseguenza, appare indispensabile che gli attori del sistema-Paese, ivi compreso anche il Parlamento nazionale, intervengano nella fase più precoce possibile del negoziato, e, quindi, molto prima della definizione del progetto di direttiva o di regolamento.

Regioni

Dal 2001 si è cercato di attuare un maggiore coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente attraverso, per esempio, il loro inserimento nei lavori del comitato tecnico del CIACE e, in alcuni casi, in quelli dello stesso Comitato interministeriale. È stata, peraltro, segnalata l'esigenza di rendere effettivamente operative le norme e le procedure già esistenti in materia di partecipazione degli enti territoriali al processo di integrazione europea, che, molto spesso, sono applicate parzialmente o, addirittura, disattese. Tale esigenza risulta ancora più evidente se si considera che il mancato coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente si ripercuote

negativamente sulla fase discendente e, in particolare, sull'attuazione degli atti europei nelle materie di competenza regionale.

Nel complesso, le Regioni italiane mostrano una crescente sensibilità nei confronti delle problematiche connesse all'integrazione europea, anche attraverso l'adozione, a livello territoriale, di strumenti idonei a consentire un ruolo attivo nel processo di formazione del diritto europeo; particolare attenzione è dedicata anche alla partecipazione al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione.

Nel corso dell'indagine è emersa la difficoltà di prendere in considerazione nella fase ascendente la posizione della singola Regione; ai fini negoziali, sarebbe più utile definire una posizione che sia espressione dell'insieme delle Regioni. Sotto tale profilo, una funzione essenziale è affidata alla Conferenza dei Presidenti di Regione, che svolge un'attività intensa e particolarmente efficace ai fini della formazione di una posizione regionale unitaria sulle diverse questioni. Nella pratica, inoltre, non sempre il processo decisionale interno risulta conciliabile con i tempi rapidi imposti in sede europea.

In riferimento a tali criticità, una possibile soluzione è stata individuata nella gradualità del coinvolgimento. Si propone, in sostanza, di concentrare l'intervento delle Regioni su un numero limitato di temi sui quali esse hanno una competenza esclusiva o comunque un ruolo forte da giocare, prevedendo una loro partecipazione graduale che permetterebbe di rafforzare la «squadra» Italia con un'importante competenza aggiuntiva. Questo rafforzamento potrebbe avere risvolti positivi anche sulla capacità di partecipazione ai molteplici consessi europei: ad esempio, nella partecipazione ai Gruppi di lavoro a Bruxelles, l'Italia, con i rappresentanti delle amministrazioni centrali, non è sempre in grado di coprire tutti i *fora* di discussione, per le ristrettezze di bilancio e di personale e per le modifiche introdotte sul regime delle missioni; la stessa Rappresentanza italiana a Bruxelles lamenta il fatto di dover coprire un numero molto più ampio di riunioni rispetto al passato perché la partecipazione delle amministrazioni centrali è più ridotta.

Per quanto riguarda i rapporti diretti con l'Unione europea, è emerso come in passato gli uffici di collegamento, e il relativo personale, costituissero importanti strumenti di informazione con il compito di tenere aggiornate le Regioni sui lavori europei, trasmettendo documentazione rilevante e rientrando frequentemente presso l'istituzione di appartenenza per riferire sugli sviluppi più significativi. In questo modo, le organizzazioni territoriali, sia istituzionali che economiche, potevano conoscere cosa accadeva in Europa attraverso l'anticipazione di documenti e progetti legislativi sui quali avevano la possibilità di proporre modifiche e delineare le proprie posizioni, intervenendo nel dibattito ufficiale. Oggi la situazione è molto diversa: l'Unione europea dispone di una piattaforma *web* vastissima e di grande trasparenza, per cui è possibile non solo disporre di tutti i documenti prodotti dalle istituzioni europee, ma spesso anche seguire in diretta le riunioni della plenaria del Parlamento europeo e delle stesse

Commissioni. Inoltre, va ribadito che l'Unione europea ha come proprio interlocutore lo Stato nazionale, per cui la presenza delle Regioni, per quanto importante ai fini dell'affermazione dell'identità propria delle realtà locali rispetto a quelle nazionali, non può in alcun modo sostituirsi allo Stato nei negoziati europei.

Se un tempo le Regioni sono state attratte a Bruxelles soprattutto dal meccanismo dei fondi strutturali, che ne ha fatto interlocutori diretti della Commissione europea nonostante il negoziato sia poi in effetti condotto dallo Stato centrale, oggi l'interesse a mantenere degli uffici propri si collega essenzialmente al mutato ruolo del Parlamento europeo, il quale ha sviluppato regole e meccanismi tali da farne un luogo straordinariamente recettivo di tutti gli interessi organizzati e punto di riferimento privilegiato per le *lobbies*. Nello svolgimento delle loro attività, gli uffici regionali hanno promosso anche alcune interessanti iniziative come quella delle «Conferenze a Mezzogiorno», ovvero una serie di incontri presso le sedi delle Regioni nei quali gli «esperti nazionali distaccati» presso le istituzioni europee sono invitati ad esporre i principali *dossier* sui tavoli a Bruxelles. Si tratta indubbiamente di un buon metodo per instaurare relazioni e coordinarsi come sistema-Paese in vista dei principali negoziati europei, ma la valutazione complessiva delle attività svolte non consente di superare le obiezioni sollevate nel corso dell'indagine rispetto all'effettiva utilità degli uffici delle Regioni a Bruxelles. In effetti, secondo l'opinione assolutamente prevalente, mantenere questi uffici rappresenta un tasso di spreco e di inefficienza oggi insostenibile. D'altra parte, gli stessi rappresentanti regionali hanno manifestato le loro perplessità sull'effettiva possibilità di ridimensionare o chiudere gli uffici di collegamento, in quanto difficilmente si riuscirebbe a raccogliere il necessario consenso politico.

Sul piano delle relazioni con le istituzioni europee, appare utile un rafforzamento del dialogo tra Parlamento europeo e Comitato delle Regioni, oggi poco fluido anche a causa di una certa dose di competizione istituzionale. Si tratta di un rapporto importante, considerato che il Trattato di Lisbona rende obbligatoria in molti ambiti la consultazione del Comitato delle Regioni e che il Parlamento europeo si giova di tale consultazione in numerosi casi. Inoltre, le Regioni si riuniscono anche nell'ambito della Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE), alla quale il Parlamento europeo ha manifestato un ampio sostegno.

2. ISTITUZIONI EUROPEE

Parlamento europeo

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stata ripetutamente evidenziata una persistente sottovalutazione del ruolo del Parlamento europeo, nonostante esso sia diventato, con la ratifica del Trattato di Lisbona, legislatore di pari grado rispetto al Consiglio, oltre che controllore e autorità di bilan-

cio. Nell'attuale sistema istituzionale, il rapporto con il Parlamento europeo rappresenta lo snodo essenziale di molti negoziati europei, in particolare di quelli che riguardano direttamente gli interessi economici dei Paesi e delle loro imprese. Perché il sistema-Paese riesca ad inserirsi efficacemente nel processo legislativo europeo è necessario, quindi, che dal livello nazionale scaturisca un impulso politico, che in sede di Parlamento europeo si traduca anzitutto in un'adeguata informativa degli eurodeputati sugli interessi italiani in gioco. Oggi più che mai, il Parlamento europeo è, pertanto, un luogo fondamentale nel quale poter sostenere la posizione dell'Italia sui vari *dossier* all'ordine del giorno. Come già accennato, ciò non significa veicolare solamente gli interessi specifici dell'Italia, ma, più in generale, assumere e sostenere una posizione italiana sui temi discussi in Europa.

Presupposto indispensabile per un'azione di questo tipo è la piena comprensione della struttura e delle dinamiche del Parlamento europeo. A differenza delle Assemblee nazionali, quello europeo non è un Parlamento d'Aula bensì un «Parlamento di Commissioni», perché in esse vengono di fatto decisi i contenuti dei provvedimenti. Ciò accade non soltanto durante l'*iter* di approvazione nelle Commissioni, ma anche nella fase dei negoziati con il Consiglio, avviati dopo l'adozione del testo in sede plenaria e finalizzati al raggiungimento di un accordo per la definizione del procedimento legislativo in un'unica lettura. Da questo punto di vista, il rapporto con le Commissioni e con i loro membri è da considerarsi come elemento chiave per l'inserimento nell'*iter* legislativo europeo.

In un contesto istituzionale di questo tipo, il relatore del progetto legislativo presso il Parlamento europeo svolge un ruolo centrale: assistito dai funzionari del Segretariato della Commissione, è chiamato ad interagire, oltre che con gli altri membri del Parlamento, anche con i «relatori ombra» appartenenti agli altri Gruppi politici, con i funzionari dei Gruppi stessi e con gli assistenti parlamentari dei deputati. Anche il «relatore ombra» («*shadow rapporteur*») può, dunque, essere decisivo per riuscire ad incidere sulla normativa in discussione.

Peraltro, come è emerso dall'indagine, degli oltre 700 europarlamentari, sonoin realtà non più di 200 quelli che imprimono l'impulso decisivo all'Assemblea. Per di più, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mentre è rimasto invariato il numero dei parlamentari «influenti», è aumentato il numero dei settori su cui l'Assemblea può intervenire: motivo ulteriore, quindi, per tenere presente il ruolo del Parlamento europeo nelle dinamiche e nelle strategie del sistema-Paese.

In questo contesto, oltre a conoscere le procedure disciplinate dai Trattati e dai regolamenti interni, risulta essenziale tenere conto anche delle prassi che si instaurano nelle istituzioni dell'Unione. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, alcuni interventi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno fatto riferimento addirittura a un «Parlamento di Gruppi», in quanto nelle dinamiche decisionali del Parlamento europeo i Gruppi svolgono un ruolo centrale. In tal senso, è sufficiente prendere visione del calendario dei lavori per notare come la settimana che precede le ses-

sioni parlamentari di Strasburgo sia interamente dedicata ai lavori dei Gruppi politici europei, in vista della definizione delle posizioni da assumere durante le discussioni nelle Commissioni e nella Plenaria. Ciò sta a significare che la prima mediazione, sulle differenti questioni politiche, avviene proprio all'interno dei Gruppi, che costituiscono dei veri e propri «mini-parlamenti», dove sono rappresentati i diversi interessi nazionali e dove è necessario arrivare a una posizione comune, che poi possa essere negoziata con gli altri Gruppi.

All'interno di ciascun Gruppo, i deputati di uno stesso Stato membro devono, in primo luogo, tenere conto della strategia della famiglia politica di appartenenza; in secondo luogo, devono raggiungere un accordo con i deputati connazionali per cercare di conciliare l'interesse nazionale con i vari interessi che si delineano nei diversi Gruppi; inoltre, devono negoziare all'interno del Gruppo di appartenenza la propria posizione; infine, una volta determinato il minimo comune denominatore dell'interesse europeo, devono negoziarlo con gli altri Gruppi. Vi sono, dunque, vari livelli di decisione e ciò dà la misura della complessità del processo e dell'importanza della presenza in tutti gli organi parlamentari con posizioni di rilievo: i presidenti di Gruppo, il presidente e i vice presidenti del Parlamento, i presidenti di Commissione e i relatori svolgono un ruolo di primaria importanza in tutta la procedura decisionale. Altro organo essenziale del Parlamento europeo è la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi politici, che è diventata ormai il motore del sistema parlamentare, non solo dal punto di vista politico, ma anche dal punto di vista istituzionale e delle scelte strategiche, soprattutto nelle relazioni con le altre istituzioni.

Da quanto finora esposto, si evince chiaramente come un progetto che giunge all'esame dell'Aula sia già il risultato di mediazioni e compromessi, che naturalmente non sono solo interni al Parlamento, perché vengono raggiunti anche in seno alla Commissione europea, detentrici dell'iniziativa legislativa, e al Consiglio. La successiva partecipazione ai lavori dell'Aula diventa essenzialmente un'occasione di visibilità per i cd. *backbenchers*, i deputati che, non avendo un ruolo istituzionale specifico, hanno bisogno di essere presenti e guadagnarsi faticosamente la ribalta, spesso illustrando problematiche emerse nell'ambito della propria circoscrizione di riferimento.

Nell'attuale momento storico, la delegazione dei deputati italiani al Parlamento europeo è concentrata in quattro Gruppi politici, mentre ai vertici si segnala la presenza di due Vice Presidenti italiani del Parlamento europeo. Vi sono, poi, cinque Presidenti di Commissione (primo Paese nell'Unione) e altrettante Presidenze nell'ambito delle delegazioni interparlamentari.

Esaminando la composizione italiana attuale, una delle questioni che si pongono è quella della continuità della presenza dei membri italiani: nella scorsa legislatura, dei 136 deputati del Parlamento europeo che hanno rinunciato al seggio europeo per tornare in patria ed assumere altri incarichi, 38 erano italiani (quasi il 30 per cento). Se in generale è sempre bene accetto un rinnovamento delle Assemblee, nel caso specifico non si

può prescindere dal considerare che il Parlamento è una macchina piuttosto complessa e che occorre almeno un anno di legislatura per comprenderne il funzionamento; è poi necessario un altro anno per mettersi in luce, ovvero ottenere di essere nominato relatore, partecipare efficacemente ai dibattiti interni, conoscere personalmente funzionari ed apparati. Per essere influenti in Europa sono necessari, impegno, pazienza e grande dedizione, così come è stato fatto da alcuni nostri parlamentari europei, che non a caso hanno raccolto i frutti di molti anni investiti a Bruxelles. In questo campo, quindi, le giovani leve devono essere considerate come investimenti strategici e di medio termine per acquisire una formazione europea di spessore e quindi utile anche alla causa del nostro sistema-Paese.

A ciò si deve aggiungere che il lavoro del deputato europeo è impegnativo e spesso poco apprezzato in patria. In alcuni casi, taluni europarlamentari italiani hanno mostrato una tendenza che si auspicherebbe ormai appartenere al passato, ovvero quella di soffrire di una sorta di «complesso da esilio», di un atteggiamento nostalgico per l'Italia e di un «romanocentrismo» deleterio, che non ha certo giocato a favore di un loro impegno assertivo in Europa.

Al contrario, è fondamentale fare sistema per ottenere relatori italiani per i *dossier* chiave al Parlamento europeo, ma anche, ovviamente, proporre alla carica di parlamentare europeo di origine italiana personalità di *standing* europeo e perciò tali da poter ambire a posizioni chiave come quelle di relatore, presidente di Commissione e coordinatore di Gruppopresso le singole Commissioni. Questi parlamentari devono mantenersi attivi e fare sentire la loro presenza a Strasburgo e a Bruxelles, lavorando con pazienza su un proprio *network* di conoscenze e mantenendo stretti contatti con i loro colleghi, i funzionari, Gruppi politici, *stakeholders*, ecc.

Coreper e Consiglio europeo

Tra le «cattive» prassi tipicamente italiane in Europa è stata citata, nel corso dell'indagine conoscitiva, la partecipazione dei nostri esperti nazionali in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) e di gruppi di lavoro. Costoro, generalmente, arrivano a Bruxelles il giorno stesso delle riunioni, ripartendo subito dopo, a differenza degli omologhi di altri Paesi, che sono, invece, molto più presenti a Bruxelles, fanno *networking*, incontrano persone e si costruiscono una credibilità ed una reputazione che, in un sistema negoziale permanente come quello dell'Unione Europea, ha un'importanza centrale.

Al contrario, si lamenta una presenza italiana a volte di qualità incerta, ma anche discontinua ed estremamente variabile, dal momento che manca chiarezza sulla posizione dell'amministrazione di riferimento, con conseguente indebolimento della posizione dell'Italia. Sul fronte opposto si collocano i funzionari degli altri Stati membri, pronti a discutere

e negoziare in lingua inglese e francese, che non si limitano a dare lettura di un documento con le proprie posizioni. Ne deriva la necessità di scegliere le persone giuste, a partire dalle figure ministeriali che devono rispondere a valutazioni di competenza (anche linguistica) e di capacità di interloquire con l'esterno, e la cui nomina non può rispondere a considerazioni di politica prettamente interna. La credibilità in Europa rappresenta, infatti, una risorsa fondamentale che si viene a creare progressivamente attraverso relazioni, impegni presi e mantenuti e un'autorevolezza europea che richiede tempo e costanza. A tal proposito, potrebbe essere molto proficuo per il Paese abbandonare il metodo di negoziazione focalizzato sugli interessi di breve periodo, a vantaggio di una condotta basata sull'anticipazione delle proprie proposte rispetto ai tempi europei.

Sotto altro profilo, va ricordato come il Consiglio europeo, con il Trattato di Lisbona, abbia assunto *pleno iure* un ruolo istituzionale nell'Unione europea, vedendo aumentare le proprie prerogative in termini di responsabilità decisionali, e non solo di definizione di grandi orientamenti politici. Tale innovazione presenta significative conseguenze sul piano nazionale, in quanto implica una maggiore concentrazione di responsabilità e di poteri decisionali a livello di Capi di Governo. In tale contesto, risulta di fondamentale importanza che la posizione nazionale presentata al Consiglio europeo sia coerente e coordinata con la linea sostenuta dal Paese all'interno del Parlamento europeo e in ciascuna delle altre sedi istituzionali dell'Unione.

3. PRESENZA ITALIANA NELL'UNIONE EUROPEA

Personale nazionale nelle istituzioni

Ai fini dell'efficace funzionamento del sistema-Paese, il ruolo dei funzionari italiani nelle istituzioni europee non è certamente quello di spendersi direttamente per le specifiche posizioni italiane, difendendo degli interessi nazionali, bensì quello di contribuire al loro buon funzionamento, assicurando una migliore comprensione della realtà italiana, della sua cultura, del suo ordinamento e delle sue caratteristiche specifiche nella cornice europea. Il funzionario italiano non è, quindi, il terminale delle pressioni nazionali, anche perché in tal caso potrebbe esserlo solo per un breve periodo, dal momento che un soggetto troppo acquiescente agli interessi nazionali perde reputazione e influenza.

Muovendo da questa doverosa premessa, è innegabile che la presenza di funzionari italiani costituisca oggi un elemento essenziale del fare sistema a Bruxelles. In tale contesto, l'Italia soffre in parte il fatto che altri Paesi siano assai più agguerriti nel difendere e propugnare le proprie specifiche linee di tendenza, posizioni e priorità, anche perché molti Stati membri, seppur piccoli, riescono ad aggregarsi e a costituire blocchi. Il gruppo dei Paesi nordici, ad esempio, presenta una significativa forza specifica, se si considera che a cinque Paesi del Nord Europa – con un nu-

mero di abitanti comparativamente molto ridotto – corrispondono altrettanti Commissari europei, con riflessi non secondari sulle dinamiche istituzionali. Allo stesso modo, esistono alcune alleanze stabili determinate da affinità culturali, da prossimità geografica o da convergenza di interessi economici, ad esempio tra Germania e Austria o tra Irlanda e Regno Unito.

Se si prendono in esame i dati illustrati nel corso dell'indagine, si rileva una presenza di funzionari italiani del 10,3 per cento nella Commissione europea (seconda dietro al Belgio che guida col 19,8 per cento, e davanti alla Francia al 10,1 per cento); del 9,9 per cento al Segretariato generale del Consiglio (seconda dietro al 16,6 per cento del Belgio); del 9,1 per cento al Parlamento europeo e del 10,9 per cento nelle varie agenzie, questa volta dietro la Francia, la quale guida anche la classifica dei vertici delle istituzioni europee. Nel valutare la distribuzione dei funzionari italiani nei diversi organi dell'Unione europea, appare poi opportuno prendere in considerazione anche le numerose Agenzie, recentemente proliferate *a latere* delle istituzioni «classiche», nelle quali si concentra una serie di competenze di notevole rilievo.

Per quanto riguarda, in particolare, la Commissione europea, il quadro della presenza italiana di funzionari è complessivamente più che soddisfacente: al momento, infatti, l'Italia detiene sei direttori generali (sette per la Germania, sei per il Regno Unito, cinque per la Francia). L'assetto richiede ovviamente dei miglioramenti, ma non può non rilevarsi come, soprattutto nell'ultimo anno, sia aumentato il numero dei direttori generali italiani, passati da quattro a sei, e la qualità degli incarichi non sia da sottovalutare.

Tuttavia, nonostante la presenza di funzionari nazionali nelle figure apicali a Bruxelles non sia, allo stato, insoddisfacente, il rischio più volte richiamato è che, nel momento in cui questo personale arriverà a fine carriera, il Paese assisterà ad una sorta di vuoto generazionale, dovuto alla carenza di funzionari più giovani nei quadri intermedi, in grado di garantire un *turn over* adeguato. Questa carenza di funzionari nel *middle management* è ancor più significativa se si considera che si tratta di posizioni strategiche, in quanto è quella fascia di funzionari che si occupa direttamente della gestione delle proposte e dei *dossier*. Peraltro, la questione della presenza degli italiani nelle istituzioni europee viene monitorata dalla Rappresentanza a Bruxelles, dove opera, di concerto con Roma, un funzionario specificamente preposto a tale attività.

Spesso si lamenta una scarsa assistenza soprattutto ai vincitori italiani entrati nelle liste di riserva deiconcorsi delle istituzioni europee, rispetto ad altri Paesi molto più combattivi nel proporre le proprie candidature nazionali. I francesi lo definiscono il *parcours du combattant*, riferendosi al processo che consiste di fatto nel bussare alle varie porte a Bruxelles proponendo i propri candidati, che altrimenti rischiano di rimanere invano nelle liste per poi uscirne definitivamente e doversi ripresentare a un nuovo concorso. Al riguardo, colpiscono, in particolare, la debolezza del sistema-Italia nel sostenere le proprie candidature e, soprattutto, la man-

canza di una strategia definita e continuativa capace di proporre candidature di alto profilo e indipendenti dalle congiunture politiche. Inoltre, i neo-funzionari in avvio di carriera spesso non sono sostenuti abbastanza per essere collocati nei settori chiave per il sistema-Italia.

L'iniziativa avviata di recente dal Dipartimento per le politiche europee con la costituzione di un apposito Gruppo di coordinamento per il monitoraggio degli italiani nelle istituzioni europee è sicuramente lodevole, ma deve essere perseguita con maggiori strumenti e determinazione politica, anche alla luce dell'importanza strategica per il sistema-Paese delle nuove generazioni di funzionari europei.

Commissari

La presenza di Commissari italiani nell'esecutivo dell'Unione europea è stata spesso sottolineata come elemento essenziale del funzionamento del sistema-Paese. Nel ribadire ancora una volta le considerazioni sull'imparzialità di tali figure istituzionali, che sono da considerarsi «europee» ancora prima che nazionali, non si può non riconoscere l'importanza di un rapporto molto stretto tra le istituzioni di un determinato Stato membro e il gabinetto del Commissario della stessa nazionalità. Tale sintonia è importante per la creazione del consenso intorno ad una proposta, per mediare in situazioni delicate nonché per stabilire un collegamento «culturale» tra il Paese e l'istituzione europea.

Esperti nazionali distaccati (END)

Settore rilevante da cui passa la valorizzazione della presenza italiana Bruxelles è certamente quello degli Esperti nazionali distaccati (END), i quali, oltre ad offrire alle istituzioni europee l'esperienza maturata nei propri settori di competenza, potrebbero, al rientro in patria, mettere a disposizione dell'amministrazione nazionale di appartenenza il *know-how* acquisito presso l'Unione europea. In tale ottica, gli END non rappresentano una risorsa che lascia l'Italia, bensì – in prospettiva – un prezioso investimento.

Purtroppo, però, questa tipologia di funzionari continua ad essere troppo spesso considerata una «perdita» per le amministrazioni nazionali di appartenenza. I dati, in proposito, rivelano che il 25 per cento degli END alla fine del distacco non rientra nella propria amministrazione, e in alcuni casi addirittura non torna affatto in Italia, mentre la maggior parte di coloro che rimpatriano non trova alcuna forma di valorizzazione né di riconoscimento lavorativo, finendo addirittura per vedersi pregiudicati avanzamenti di carriera. È, però, doveroso citare alcuni recenti sviluppi della situazione degli END, che mirano a rafforzare e razionalizzare il loro *status* e a riconoscere l'importante valore aggiunto ad esso connesso. Al riguardo, si rileva, in particolare, l'iniziativa della Presidenza del Consiglio, la quale ha inviato una lettera a tutti i Ministri e ai Presi-

denti di Regione finalizzata a sensibilizzare le rispettive amministrazioni sull'importanza di utilizzare tale istituto in funzione di scelte il più possibile strategiche per gli interessi nazionali, nonché sulla necessità di riconoscere al rientro in patria degli END il valore dell'esperienza maturata all'estero, anche in sede di avanzamento di carriera. Contestualmente, si è, inoltre, deciso di creare un tavolo istituzionale permanente, con finalità di «cabina di regia» e assistito da un gruppo di lavoro ministeriale, incaricato di avanzare proposte per il continuo miglioramento dell'istituto dell'END.

L'investimento legato agli END va accompagnato non solo in fase conclusiva (di loro re-inserimento in Italia), ma anche nella fase iniziale, ovvero al momento di selezionare candidati che rappresentino effettivamente le migliori scelte possibili per Bruxelles. Solo in questo modo, infatti, si può pensare di costruire e rafforzare la presenza e la credibilità italiana nelle istituzioni europee. Basti pensare, in tal senso, al caso virtuoso della Banca centrale europea, dove la Banca d'Italia ha da tempo deciso di dirottare alcuni dei propri migliori funzionari, collocati all'interno del *Board* della BCE, a livello di direttori generali (due unità) e di un vice direttore generale.

Concorsi europei

I candidati italiani che partecipano ai concorsi per accedere alle istituzioni europee (8.000 su 50.000 all'ultimo concorso per funzionari) sono molto numerosi, ma si tratta spesso di iniziative del tutto autonome e non assistite da proposte formative di supporto alla preparazione concorsuale, anche dopo le modifiche delle modalità di selezione recentemente introdotte dall'Unione europea.

L'analisi comparativa rivela l'inadeguatezza del sistema italiano. È prassi consolidata, ad esempio, che ogni mese la rappresentanza di Malta a Bruxelles chieda informazioni dettagliate sul numero e sulla collocazione dei funzionari al Parlamento europeo, mentre la Francia non solo è costantemente in contatto con le istituzioni europee, disponendo di una mappa aggiornata dei funzionari per studiarne le mosse successive, ma ha ormai sviluppato un sistema integrato tramite il quale le università, gli enti regionali e le grandi scuole di amministrazione collaborano strettamente con il Ministero degli affari esteri, il quale ogni anno incarica la Rappresentanza francese a Bruxelles di organizzare un incontro con funzionari e istituzioni per spiegare ai giovani laureandi francesi le «tecniche» per accedere alle istituzioni dell'Unione.

Per l'Italia sarebbe estremamente utile predisporre corsi di formazione di livello universitario più strutturati che preparino veramente i candidati nazionali a superare i concorsi per le istituzioni europee. Le iniziative già avviate in tal senso appaiono, infatti, del tutto insufficienti e in questo ambito appare indispensabile uno sforzo più deciso.

4. LOBBY, IMPRESE E MEDIA

Lobby

Il *lobbying* rappresenta a Bruxelles un'attività ampiamente regolamentata e priva di qualsiasi accezione «negativa», diversamente da quanto accade in Italia. All'interno del Parlamento europeo, ad esempio, il lavoro delle Commissioni si svolge in modo trasparente e la maggior parte delle riunioni sono pubbliche e – come già ricordato – diffuse in *web-streaming* online. Le *lobbies* sono ben identificate, così come lo sono i lobbisti che entrano a contatto con le istituzioni. Peraltro, i circa 2000 gruppi di interesse del Parlamento europeo ed i 3000 della Commissione europea verranno presto inseriti in un registro unificato.

Le istituzioni europee non solo rendono agevole e trasparente il confronto tra il portatore di interessi specifici e il decisore pubblico, ma prevedono anche all'interno dell'*iter* normativo dei momenti appositamente dedicati ad ascoltare gli *stakeholders*. Il lobbista è ovviamente un soggetto portatore di interessi di categoria, ma nella maggioranza dei casi agisce nella più totale trasparenza, spesso fornendo anche un supporto specializzato su questioni altamente tecniche di non facile comprensione per i deputati europei e contribuendo, in tal modo, ad aumentare la consapevolezza del parlamentare nel votare o proporre modifiche ad un determinato provvedimento. Si tratta molto spesso di un tecnico competente, capace di relazionarsi con l'interlocutore e allo stesso tempo di intervenire a margine dei lavori legislativi proponendo argomentazioni o testi emendativi.

A livello nazionale si registra un evidente ritardo culturale e normativo sul sistema del *lobbying*. Il ritardo dell'Italia nel disciplinare questo fenomeno, rispetto al quale la maggior parte degli altri Stati membri è già intervenuta adeguando i propri ordinamenti nazionali, si ripercuote negativamente sulla capacità di affermare gli interessi delle categorie produttive nazionali nell'ambito dei negoziati europei. Regolamentare il fenomeno delle *lobbies* in Italia rappresenta, quindi, un'azione indispensabile per allinearsi all'Unione europea e iniziare a creare una cultura del *lobbying* sana e trasparente. Purtroppo, la situazione attuale è anacronistica e confondere le attività di *lobbying* con attività oscure o illegali rappresenta un elemento di arretratezza che stona rispetto alle scelte dell'Unione europea e degli altri Stati membri.

Come è stato ripetutamente affermato nel corso dell'indagine, il sistema-Italia interviene troppo spesso in ritardo nella sua azione a livello europeo, mentre la tempestività dell'intervento (il *timing*) costituisce una componente essenziale di un'efficace strategia di *lobbying*. Nel processo legislativo, la formalizzazione delle proposte della Commissione europea rappresenta, infatti, solo l'approdo di un lungo processo (a volte anche informale) fatto di consultazioni pubbliche, audizioni, libri verdi e libri bianchi, che preludono alla successiva formalizzazione degli atti dell'Unione. Occorrerebbe, dunque, un maggiore impegno nella fase preliminare del

processo legislativo, in quanto le determinazioni assunte in questo specifico contesto risultano in seguito modificabili solo con grande difficoltà oppure limitatamente ad aspetti marginali.

Imprese

Nel corso dell'indagine, è stato ripetutamente sottolineato come la tendenza delle imprese italiane sia spesso quella di precipitarsi a Bruxelles all'ultimo momento, poco prima che venga discusso il provvedimento che le riguarda. Da un altro versante, quello dei Paesi del Nord Europa, riscontriamo, invece, una realtà in cui la posizione negoziale nazionale è definita in maniera coordinata, ovvero coinvolgendo tutti i soggetti interessati. Ci troviamo davanti a un evidente *gap* culturale che risulta molto penalizzante in un sistema negoziale di tipo partecipativo come quello europeo, nel quale sono presenti solo alcune grandi aziende italiane. Ad esempio, nella definizione degli standard ambientali per il petrolio e per le emissioni, le aziende italiane interessate non hanno partecipato ai tavoli negoziali, salvo aver chiesto poi al Governo, una volta che gli standard erano stati già fissati, di rifiutarli e di difendere l'interesse nazionale italiano.

Tale *modus operandi* non può che risultare perdente, essendo assolutamente indispensabile una moltiplicazione dei momenti di confronto e scambio tra *stakeholders*. Si tratta di uno sforzo culturale significativo, soprattutto per le piccole e medie imprese che non hanno la possibilità di essere rappresentate direttamente a Bruxelles con propri uffici, in quanto fare *lobbying* nell'Unione europea è un'attività molto costosa.

In concreto, le imprese italiane sono presenti a Bruxelles soprattutto come associazioni di categoria. La rappresentanza imprenditoriale italiana è piuttosto ampia e ciò si riflette anche in una significativa partecipazione alle associazioni europee, che raggruppano a diversi livelli le realtà associative nazionali. Per esempio, Confindustria è membro di *Business Europe* (la cosiddetta Confindustria europea), e tutte le federazioni e associazioni di categoria italiane fanno parte delle rispettive associazioni europee, che vedono al loro interno imprenditori italiani in posizioni di alta responsabilità.

Media

A livello di organi di informazione, in Italia si rileva una preoccupante assenza di dibattito sulle politiche dell'Unione europea, contrariamente a quanto accade negli altri Stati membri, nei quali i mezzi di comunicazione assicurano un'informazione particolarmente curata e puntuale sui temi europei. Appare, in proposito, indispensabile sensibilizzare l'opinione pubblica sui *dossier* all'ordine del giorno in Europa, selezionando quelli maggiormente rilevanti per il futuro del nostro Paese e per gli interessi economici nazionali.

A Bruxelles gli organi di informazione italiani sono spesso rappresentati da corrispondenti autorevoli, ma poco numerosi. Si registra, inoltre, una tendenza dei rispettivi referenti nazionali a restringere ulteriormente questo gruppo, con una scelta assolutamente miope e dannosa per il Paese. Dal punto di vista dei contenuti, poi, si tende a trattare le questioni europee come notizie di politica estera e non interna, sebbene si tratti di problematiche che riguardano in modo sempre più ravvicinato la vita quotidiana dei cittadini.

In concreto, si è riscontrata, pur in una fase di crisi internazionale e di intensa attività a livello europeo quale quella attuale, una totale mancanza di discussione e confronto sulle priorità legislative e sui *dossier* più significativi. Nel corso dell'indagine conoscitiva, è stata, in particolare, sottolineata la mancanza di una vera e propria opinione pubblica europea. Emblematico, in tal senso, è il caso della strategia Europa 2020, che avrebbe dovuto rappresentare un'occasione di ampio dibattito sul futuro dell'Italia e dell'Unione europea, e che, invece, è stata affrontata come una questione meramente tecnica, del tutto incomprensibile per l'opinione pubblica italiana.

Nell'ambito dell'Unione europea, i *media* hanno il fondamentale compito di sviluppare una corretta percezione della portata dei *dossier* in discussione. L'Italia è sempre stata per tradizione uno dei Paesi più «euro-entusiasti» – a volte anche in modo eccessivamente acritico – eppure, paradossalmente, si è sempre occupata poco dell'Europa, intesa come insieme di politiche che incidono concretamente nella vita quotidiana. Questa poco lungimirante tendenza a perseverare in una visione nazionalistica, considerando le tematiche europee come questioni di rilevanza secondaria, nuoce al Paese, sia perché ostacola la dovuta comunicazione e percezione in patria del dibattito europeo, sia perché finisce per incidere negativamente anche sui negoziati, visto che la credibilità di uno Stato membro è misurata anche dal grado di partecipazione e di consapevolezza dell'opinione pubblica.

Un ruolo importante, per il maggior coinvolgimento dei media nazionali nelle trattazioni delle questioni europee, potrebbe essere svolto dalla Rappresentanza permanente, che, analogamente a quanto già accade in altri Paesi, potrebbe catalizzare l'attenzione dei giornalisti italiani a Bruxelles, contribuendo così a fare sistema. Risulta, infatti, che le Rappresentanze dei principali Stati membri organizzano incontri e trasmettono quotidianamente informazioni, anche in modo specifico e dettagliato.

Nel complesso, è necessario dedicare maggiore attenzione ai temi europei, non solo nei mezzi di comunicazione, ma anche, più in generale, nelle Aule parlamentari e nel Paese. In questo modo, sarà possibile sviluppare nei cittadini un senso di partecipazione al processo decisionale europeo, del quale costituiscono i più importanti destinatari. In questo senso, il sistema-Paese trarrà senz'altro beneficio da un'accresciuta consapevolezza dell'opinione pubblica riguardo all'integrazione europea e al ruolo dell'Italia in Europa. Essenziale, a tal fine, è un forte impulso politico. In proposito, appare utile ribadire che il buon funzionamento del sistema-Paese

all'interno dell'Unione dipende, in misura significativa, anche da un'ampia e diffusa consapevolezza europea.

IV. CONCLUSIONI

L'indagine ha fatto emergere chiaramente i profili di criticità che caratterizzano il nostro sistema-Paese nell'ambito dell'Unione europea. La capacità da parte dell'Italia di incidere efficacemente sul processo decisionale dell'Unione europea appare offuscata dalla mancanza di una chiara e coerente definizione dell'interesse nazionale nella trattazione dei diversi *dossiers* europei, dall'assenza di una «cabina di regia», in grado di incanalare e promuovere assertivamente gli interessi precipui del Paese, e dalla sottovalutazione del ruolo del Parlamento europeo, divenuto ormai vero e proprio co-legislatore. Gli elementi di maggiore debolezza sono stati individuati, in particolare, nella frammentarietà del sistema nazionale, nella scarsità delle risorse ad esso destinate e nella limitata visione strategica sulle priorità dell'Italia in Europa.

Il coordinamento nella formazione della posizione nazionale

Dalle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso con estrema chiarezza come lo strumento principale per il rafforzamento del sistema-Paese sia l'azione di coordinamento. Il coordinamento deve riguardare entrambe le fasi fondamentali del fare sistema: la tempestiva definizione della posizione italiana sui singoli *dossier* europei e l'azione diretta a sostenere con efficacia tale posizione in Europa.

Riguardo alla definizione della posizione italiana, è stata ampiamente condivisa l'esigenza di rafforzare il coordinamento interno tra le amministrazioni centrali che, a vario titolo, partecipano alla definizione della posizione nazionale. In proposito, è stata messa in luce da più parti la necessità di assicurare un'attivazione sistematica e ben strutturata del coordinamento, che deve intervenire nella fase più anticipata possibile di ciascun negoziato europeo. Va, infatti, considerato come, all'interno del procedimento legislativo dell'Unione, abbia ormai assunto un'importanza fondamentale la fase anteriore alla elaborazione formalizzata della proposta normativa, che si concretizza nella pubblicazione da parte della Commissione di documenti di consultazione quali i Libri verdi e bianchi. Di conseguenza, appare indispensabile che gli attori del sistema-Paese, ivi compreso anche il Parlamento nazionale, intervengano nella fase più precoce possibile del negoziato, e, quindi, molto prima della definizione del progetto di direttiva o di regolamento.

Nella fase ascendente, il coordinamento deve essere snello e celere e deve essere affidato a un soggetto centrale forte, che sia in grado di ottenere tempestivamente informazioni qualificate e ogni altro elemento utile alla formazione della posizione nazionale da parte delle amministrazioni centrali e periferiche e da parte dei soggetti a vario titolo interessati dal

provvedimento, quali le associazioni di categoria. Come è stato più volte evidenziato durante l'indagine, occorre che l'interesse nazionale sia delineato con lungimiranza, per il bene comune, e non in base a criteri di immediato ritorno politico di parte; al riguardo, appare utile evidenziare la complessità del concetto di interesse nazionale, il cui contenuto può mutare sensibilmente a seconda che lo si consideri in una prospettiva contingente o, piuttosto, di lungo periodo.

In relazione all'identità del soggetto al quale affidare il ruolo di coordinamento del sistema-Paese, è emersa con chiarezza l'esigenza di giungere a una sua definitiva individuazione. Sul punto sono state avanzate varie proposte, tra le quali merita di essere segnalata quella relativa alla designazione di un Ministro per le politiche europee o per gli Affari europei che sia al contempo anche Vice Presidente del Consiglio. Una scelta di questo tipo consentirebbe di garantire maggiore attenzione politica ai rapporti con l'Unione europea e all'adempimento degli obblighi e all'esercizio dei diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione.

Il soggetto istituzionale preposto al coordinamento deve essere, quindi, in grado di tradurre gli indirizzi ricevuti in una concreta posizione da sostenere presso le istituzioni europee. Avere la capacità di determinare tempestivamente una posizione nazionale solida e condivisa, basata su una visione strategica e non frammentata dei risultati che si cerca di conseguire nelle trattative a Bruxelles, consente poi di poterla sostenere in modo efficace e convincente, assumendo un ruolo attivo e propulsivo all'interno dei negoziati europei. Il coordinamento deve essere attivato in modo sistematico e ben strutturato, così che la partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea possa assumere una chiara connotazione partecipativa e propositiva. Con riguardo all'azione di coordinamento, merita di essere ricordato il ruolo cruciale svolto dal CIACE (Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari ed Europei), esercitato con profitto, nonostante la scarsità di risorse rispetto agli omologhi negli altri Stati membri, in numerosi negoziati di primaria rilevanza per il Paese, tanto da farne ritenere quanto mai opportuno il rafforzamento.

In un'ottica complessiva di razionalizzazione e miglioramento del coordinamento nazionale, un contributo decisivo può conseguire all'approvazione del progetto di riforma della legge n. 11 del 2005, che cerca di stabilire un equilibrio di competenze e una proficua sinergia tra il Dipartimento per le politiche europee e il Ministero degli Affari esteri.

Nella formazione della posizione nazionale, particolare attenzione deve essere posta anche al rapporto tra Governo e Parlamento, che per certi aspetti è già disciplinato da norme vigenti, ad esempio relativamente agli obblighi del Governo di fornire al Parlamento la valutazione delle singole proposte legislative europee in «fase ascendente», di rispettare gli atti di indirizzo emanati dalle Camere e di riferire al Parlamento prima dei Consigli europei (articoli 4-bis e 4-quater della legge n. 11 del 2005). Tali meccanismi, anche se ben congegnati, si sono però troppo spesso rivelati degli strumenti meramente formali o adempimenti burocratici; essi richiedono, dunque, un nuovo impulso e un'opportuna valorizzazione

per poter realizzare l'obiettivo di una partecipazione attiva e incisiva al processo decisionale europeo. Parlamento e Governo devono esercitare un'azione unitaria, definendo, pur con qualche margine di flessibilità, linee di indirizzo e posizioni condivise sulle decisioni da adottare a livello europeo. Va, in proposito, ricordata l'importanza di un'accurata valutazione di impatto delle iniziative legislative europee, che il Governo dovrebbe svolgere ad uno stadio il più possibile anticipato. Questo tipo di analisi, infatti, consente di identificare in una fase ancora preliminare le possibili ricadute di un atto dell'Unione sull'ordinamento nazionale, sull'organizzazione della pubblica amministrazione e sul contesto economico e produttivo nazionale.

L'ingresso a pieno titolo dei parlamenti nazionali nel processo legislativo dell'Unione, sancito dal Trattato di Lisbona, presenta interessanti prospettive di sviluppo. Una valutazione attenta da parte dei vari parlamenti nazionali nella fase ascendente rappresenta, infatti, la migliore garanzia per una più agevole ed efficace trasposizione della legislazione europea nella fase discendente, visto che il controllo di sussidiarietà si orienta, di fatto, verso un confronto complessivo con le istituzioni dell'Unione sul merito delle proposte nella fase di formazione del diritto europeo. Nell'ambito di questo complesso sistema di poteri e relazioni, il Parlamento italiano dovrebbe individuare tempestivamente, in sinergia con il Governo, all'interno del programma legislativo annuale della Commissione europea, i *dossier* di maggiore rilevanza per l'interesse nazionale. La strategia del sistema-Paese potrà, dunque, trovare un forte impulso nell'avvio del dialogo con la sponda europea, cercando di far nominare un relatore italiano nella Commissione competente o comunque partecipando attivamente all'*iter* di discussione e approvazione dei provvedimenti.

Il Parlamento dovrebbe rafforzare anche i suoi rapporti con il Parlamento europeo. In effetti, nel nuovo assetto istituzionale dell'Unione europea, caratterizzato dal duplice ruolo della componente governativa nel Consiglio e nel Consiglio europeo, il Parlamento europeo tende naturalmente a intensificare le relazioni con i Parlamenti nazionali (ad esempio, in sede di COSAC o nei rapporti «bilaterali» con le Commissioni specializzate negli affari europei dei singoli Parlamenti); questi ultimi vedono, così, rafforzate le proprie potenzialità e le proprie competenze, nelle fasi sia ascendente che discendente. In tale contesto, appare assolutamente auspicabile la proliferazione delle occasioni di interazione istituzionale tra la delegazione degli eurodeputati italiani ed i membri della Camera e del Senato.

Per esempio, in Germania, i parlamentari europei hanno degli uffici anche nel *Bundestag* e nel *Bundesrat*, e partecipano ai lavori delle Commissioni parlamentari nazionali. Scambi di informazioni regolari e tempestivi sono indispensabili per poter proporre utilmente emendamenti e modifiche ai testi all'esame al Parlamento europeo. Di fatto, è importante instaurare un dialogo prima che la proposta normativa arrivi all'Aula. Gli strumenti possono essere diversi: sarebbe importante formalizzare incontri periodici, anche in videoconferenza, con deputati europei al fine di svilup-

pare dibattiti di tipo politico su questioni concrete. Più in generale, è auspicabile un ruolo più attivo della componente politica, a partire dai Gruppi politici, che dovrebbero acquisire l'abitudine allo scambio di informazioni sulle diverse politiche e sulle questioni che potrebbero arrivare nell'agenda e nelle priorità dell'Unione europea. In tale contesto, è certamente interessante la pratica degli incontri con i relatori, che permette ai membri del Parlamento europeo di intervenire e trasmettere la propria esperienza all'interno delle aule di Commissioni e Assemblee nazionali. Un simile confronto di esperienze potrebbe essere previsto anche tra i Gruppi politici europei e tra famiglie politiche nazionali mediante riunioni periodiche.

Infine, poiché a livello europeo la trattazione delle questioni assume una connotazione sempre più trasversale, mediante l'associazione di materie (quali energia-ambiente o industria-finanza) che richiedono un'analisi delle questioni articolata e complessa, diventa indispensabile adottare anche a livello nazionale la stessa impostazione di condivisione e di alto approfondimento tecnico, con il coinvolgimento degli esperti delle istituzioni territoriali, delle amministrazioni e degli *stakeholders*.

Il coordinamento nella fase di sostegno della posizione nazionale

Analoga azione di coordinamento è necessaria al momento di sostenere la posizione italiana, previamente definita, nei tavoli negoziali e nelle altre sedi europee di discussione. Si tratta di una fase che procede in senso inverso rispetto a quella della formazione della posizione nazionale, in cui l'attenzione risulta spostata sugli elementi periferici del sistema-Paese, costituiti dai parlamentari europei e dai commissari europei di nazionalità italiana, dai funzionari italiani delle istituzioni europee, dai media e dalle *lobbies*. Tale fase sarà tanto più efficace quanto più intenso sia stato il coinvolgimento nel processo di formazione della posizione nazionale dei soggetti impegnati a sostenerla.

Dalle *best practices* degli altri Stati membri emerge l'utilità, a tal fine, di riunioni periodiche con i funzionari che si occupano di determinate questioni nelle varie istituzioni europee, sotto la regia della Rappresentanza nazionale e con il coinvolgimento dei rami dell'amministrazione nazionale interessata. Inoltre, molti Paesi prevedono incontri sistematici a livello di Governo e Parlamento anche con esponenti delle varie realtà economiche, finanziarie e culturali del Paese, al fine di costruire posizioni nazionali solide da difendere a Bruxelles con il supporto degli stessi soggetti che erano stati coinvolti già in fase di elaborazione della posizione nazionale.

Sulle tematiche di particolare interesse per l'Italia è importante che figure istituzionali di nazionalità italiana riescano a posizionarsi in ruoli chiave, quale, ad esempio, quello di relatore al Parlamento europeo o anche di «relatore ombra» presso il proprio Gruppo politico di appartenenza. Nelle dinamiche decisionali del Parlamento europeo i Gruppi hanno, in-

fatti, un ruolo centrale: la prima mediazione sulle differenti politiche avviene all'interno dei Gruppi, che sono come dei «mini-parlamenti» dove sono rappresentati i diversi interessi nazionali dove si deve arrivare ad una posizione comune, che poi possa essere negoziata con gli altri Gruppi.

Un altro fronte essenziale del fare sistema in Europa è rappresentato dai *media*. Risulta, infatti, che le maggiori Rappresentanze dei Paesi membri svolgono regolarmente riunioni con i giornalisti e trasmettono quotidianamente informazioni, anche in modo specifico e dettagliato, agli organi di informazione. Si tratta di una strategia diretta non solo all'informazione e alla sensibilizzazione, ma anche alla creazione del consenso necessario per agevolare l'attività dei soggetti impegnati a sostenere la posizione nazionale in Europa. Dovrebbe essere, quindi, dedicata maggiore attenzione alla trattazione delle questioni europee da parte degli organi di stampa, delle radio e delle reti televisive. Un ruolo sicuramente più incisivo potrebbe essere svolto dal servizio pubblico radiotelevisivo, anche con specifici programmi di approfondimento in prima serata.

Allo stesso modo, dovrebbe essere prestata maggiore attenzione alle *lobbies* e alle associazioni di categoria, la cui azione in Europa non solo è del tutto legale, ma risulta anche valorizzata all'interno dei lavori istituzionali. Il lobbista è, ovviamente, un soggetto portatore di interessi specifici, ma nella maggioranza dei casi agisce nella più totale trasparenza, spesso fornendo anche un supporto specializzato su questioni altamente tecniche. Risulta, pertanto, indispensabile che l'Italia si apra ad una regolamentazione del settore, favorendo una cultura sana e trasparente del *lobbying*, per allinearsi all'Europa, nonché valorizzando al meglio questa risorsa in funzione dell'interesse nazionale.

Per quanto riguarda l'efficacia del coordinamento, nel corso dell'indagine è stata ribadita l'utilità, anche a livello culturale, per il settore politico ed amministrativo, dell'introduzione della *valutazione ex post*, da svolgere sistematicamente su ogni singolo provvedimento e su ogni singola vicenda, conformemente alle *best practices* europee. Purtroppo, la *valutazione a posteriori* è in generale poco praticata dal nostro sistema politico e amministrativo.

In linea di principio, il massimo vantaggio per un Paese non consegue all'ostinata affermazione dell'interesse nazionale, quanto piuttosto all'impegno affinché le politiche dell'Unione tengano conto anche delle specificità e delle proposte italiane. In questo senso, è evidente come una strategia di più ampio respiro spesso consenta il raggiungimento di migliori risultati, anche perché l'interesse nazionale immediato potrebbe non coincidere con l'interesse nazionale di medio e lungo periodo.

Merita, altresì, di essere segnalato come un buon coordinamento nella fase ascendente svolga una funzione essenziale anche in vista della fase di attuazione del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali (la cd. «fase discendente»). Il recepimento degli atti legislativi va, infatti, preparato in via preventiva, gestendo efficacemente, con una chiara definizione della posizione negoziale e della strategia del Paese, ogni singola

proposta formulata dalla Commissione. In tale ottica, fase ascendente e fase discendente appaiono, dunque, inscindibilmente legate l'una all'altra.

Le risorse

Le inefficienze del nostro sistema-Paese risentono indubbiamente anche della scarsità delle risorse finanziarie e di personale disponibili per costruire e sostenere al meglio l'interesse nazionale in Europa.

Lo *staff* dei soggetti più direttamente coinvolti nel sistema-Paese è numericamente molto inferiore a quello degli altri grandi Paesi. In particolare, il Dipartimento politiche europee, in cui è inserito anche l'ufficio di segreteria del CIACE, nonché il Ministero degli affari esteri (sia come sede centrale, sia come Rappresentanza permanente a Bruxelles) possono contare su un numero di funzionari nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi. Il MAE ha cercato di porre rimedio a questi fattori di debolezza facendo leva sull'introduzione di elementi di innovazione, come ad esempio l'attivo coinvolgimento, nella trattazione degli affari europei, delle Ambasciate italiane presso le capitali degli Stati membri dell'Unione.

D'altra parte, la scarsità di risorse e di personale è anche conseguenza di un sistema-paese frammentato. Basti pensare agli uffici di collegamento con l'Unione europea delle 20 Regioni italiane, con le relative sedi, il personale e le risorse ad esse destinate. L'eccessiva pluralità di soggetti presenti a Bruxelles, oltre a costituire uno spreco di risorse, sortisce anche un effetto negativo rispetto all'efficacia del nostro sistema-Paese, disperso in una molteplicità di azioni ripetitive e inutili. Al riguardo, l'auspicio espresso nel corso dell'indagine è che le Regioni convergano su un numero limitato di temi sui quali hanno una competenza esclusiva o un ruolo forte da giocare, con una partecipazione graduale che permetta di rafforzare la «squadra» Italia grazie all'importante valore aggiunto costituito dalla loro competenza specifica. In questo senso, il rafforzamento della «squadra» potrebbe anche avere risvolti positivi sulle risorse umane a disposizione del sistema-Paese e sulla capacità di partecipazione ai molteplici consessi europei, in quanto, per le ristrettezze di bilancio e di personale, spesso l'Italia, a livello di amministrazioni centrali, non è in grado di coprire tutti i gruppi di lavoro e i *fora* di discussione a Bruxelles.

L'Europa come priorità strategica

Alla base dello scarso coordinamento e delle insufficienti risorse del sistema-Paese italiano si colloca anche una certa carenza di visione strategica europea da parte dell'amministrazione e della politica. Emblematico, da questo punto di vista, è il «nodo» concettuale che non appare ancora del tutto risolto, che consiste nel considerare, in Italia, le questioni dell'Unione ora temi di politica estera ora temi di politica interna, mentre ormai

oltre l'85 per cento della legislazione nazionale deriva direttamente da quella europea.

Tale incapacità di riconoscere la priorità strategica dell'Europa si riflette a tutti i livelli del sistema-Paese, contribuendo alla sua ridotta efficienza. Tra gli esempi citati durante l'indagine vi è quello dell'elevata percentuale, rispetto ai deputati di altri Paesi membri, dei deputati italiani eletti al Parlamento europeo che hanno rinunciato al seggio europeo perché hanno preferito tornare in patria per assumere altri incarichi. Occorre pertanto fare in modo, non solo di proporre come parlamentari europei di nazionalità italiana personalità di *standing* europeo, tali da poter ambire a posizioni chiave come quelle di relatore, presidente di Commissione e coordinatore di Gruppopresso le singole Commissioni, ma anche di sostenerli e incoraggiarli nel loro ruolo, nella consapevolezza che ciò che viene deciso in Europa è destinato a trovare diretta applicazione in Italia. In tale prospettiva, è necessario che alla figura del parlamentare europeo sia riconosciuta quell'importanza strategica che effettivamente possiede, sia per il suo rafforzato ruolo di co-legislatore, sia per la sua funzione fondamentale per gli interessi nazionali, da individuare e sostenere nell'ambito del sistema-Paese.

Sul versante del Consiglio, tra le «cattive» abitudini tipicamente italiane in Europa, è stata citata la scarsa e discontinua partecipazione degli esperti nazionali in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) e di gruppi di lavoro. Al riguardo, appare indispensabile selezionare profili professionali adeguati, a partire dai ruoli ministeriali, che devono rispondere a considerazioni di competenza e di capacità di interloquire con l'esterno, e la cui nomina non può rispondere a considerazioni prettamente di politica interna.

Per essere influenti in Europa sono necessari impegno, pazienza e grande dedizione. In questo campo, le giovani leve devono essere considerate come investimenti strategici e di medio termine per acquisire una formazione europea di spessore e, quindi, utile anche in funzione degli interessi nazionali da sostenere in Europa.

L'indagine ha rivelato anche una scarsa assistenza da parte delle istituzioni nazionali, soprattutto per i vincitori di concorso italiani inseriti nelle liste di riserva per l'accesso alle istituzioni europee, anche in termini comparativi rispetto ad altri Paesi molto più combattivi nel proporre le proprie candidature. Inoltre, i funzionari italiani assunti dalle istituzioni europee spesso non sono sostenuti a sufficienza per essere collocati nei settori chiave per il sistema-Italia. La strada intrapresa di recente dal Dipartimento per le politiche europee, con la costituzione di un apposito Gruppo di coordinamento per il monitoraggio degli italiani nelle istituzioni europee, è sicuramente lodevole, ma deve essere proseguita con maggiori strumenti e determinazione politica, anche alla luce dell'importanza strategica per il sistema-Paese di queste nuove generazioni di funzionari e amministrativi europei.

In questo ambito, le prassi degli altri Paesi insegnano che occorre disporre di informazioni dettagliate sul numero e sulla collocazione dei fun-

zionari di propria nazionalità, valutarne le possibilità di carriera e di assegnazione a determinati incarichi. È opportuno, inoltre, sviluppare un sistema integrato tramite il quale le università, gli enti regionali e le grandi scuole di amministrazione collaborino strettamente con il Ministero degli affari esteri, per svolgere annualmente, presso la Rappresentanza permanente a Bruxelles, incontri con funzionari e istituzioni in merito alle «tecniche» migliori per poter accedere alle istituzioni europee. Sarebbe, quindi, utile predisporre corsi di formazione di livello universitario più strutturati che preparino i candidati nazionali a vincere i concorsi e ad entrare nelle istituzioni europee.

La carente visione strategica della priorità che assume l'Europa per l'Italia è testimoniata, a titolo di esempio, anche dalla scarsa accoglienza che gli esperti nazionali distaccati (END) ricevono al rientro in patria nella propria amministrazione di appartenenza. Il 75 per cento degli END, alla fine del distacco, fa rientro nella propria amministrazione, ma questi, nella maggior parte dei casi, non ricevono alcuna forma di riconoscimento lavorativo, finendo addirittura per vedersi pregiudicati avanzamenti di carriera. L'esperienza degli esperti nazionali distaccati costituisce, invece, un prezioso investimento che andrebbe accompagnato, non solo nella fase conclusiva di reinserimento in Italia, ma anche nella fase iniziale, cioè nel momento di selezionare candidati che rappresentino effettivamente le migliori scelte possibili per Bruxelles. Solo in questo modo, infatti, è possibile costruire la presenza e la credibilità italiana nelle istituzioni europee.

Nel complesso, è necessario dedicare maggiore attenzione ai temi europei, non solo nei mezzi di comunicazione, ma anche, più in generale, nelle Aule parlamentari e nel Paese. In questo modo, sarà possibile sviluppare nei cittadini un senso di partecipazione al processo decisionale europeo, del quale costituiscono i più importanti destinatari. In questo senso, il sistema-Paese trarrà senz'altro beneficio da un'accresciuta consapevolezza dell'opinione pubblica riguardo all'integrazione europea e al ruolo dell'Italia in Europa.

