



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

COMMISSIONI CONGIUNTE

14^a (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica

e

XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati

AUDIZIONE DEL RAPPRESENTANTE PERMANENTE D'ITALIA PRESSO L'UNIONE EUROPEA, AMBASCIATORE MAURIZIO MASSARI, SULLO STATO DEI NEGOZIATI SUI PRINCIPALI *DOSSIER* EUROPEI DI INTERESSE DELL'ITALIA

4^a seduta: martedì 2 aprile 2019

Presidenza del presidente della 14^a Commissione del Senato della Repubblica LICHERI

I N D I C E

**Audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore
Maurizio Massari, sullo stato dei negoziati sui principali dossier europei di interesse dell'Italia**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 13 e <i>passim</i>	* MASSARI	Pag. 3, 14
BAGNAI (L-SP-PSd'Az), senatore	11		
BONINO (Misto-PEcEB), senatrice	9, 11, 13		
PITTELLA (PD), senatore	10, 11		
TESTOR (FI-BP), senatrice	13		

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 del Senato della Repubblica: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: Fdi; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Sigle dei Gruppi Parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega – Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: Pd; Forza Italia – Berlusconi Presidente: Fi; Fratelli D'italia: Fdi; Liberi E Uguali: Leu; Misto: Misto; Misto-Civica Popolare-Ap-Psi-Area Civica: Misto-Cp-A-Ps-A; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi Con L'italia-Usei: Misto-Nci- Usei; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-Cd; Misto-Maie – Movimento Associativo Italiani All'estero: Misto-Maie.

Interviene il rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Maurizio Massari.

I lavori iniziano alle ore 13,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Maurizio Massari, sullo stato dei negoziati sui principali dossier europei di interesse dell'Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Maurizio Massari, sullo stato dei negoziati sui principali dossier europei di interesse dell'Italia. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione del circuito audiovisivo e la trasmissione sul canale satellitare e sulla *web TV* del Senato e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale formula di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

Sappiamo tutti quanto la politica in questo momento abbia gli occhi puntati sull'Europa da tanti punti di vista e, quindi, è davvero prezioso il contributo che l'ambasciatore Massari fornisce costantemente all'organo parlamentare. Cedo subito al nostro ospite la parola.

MASSARI. Signori Presidenti, onorevoli senatori e deputati, è un piacere essere qui e avere nuovamente la possibilità di condividere con voi i temi dell'attualità europea.

Quest'audizione cade in una fase crepuscolare dell'attuale legislatura europea. Farò qualche breve accenno al bilancio. Credo siano stati cinque anni difficili, con un numero crescente di sfide interne e internazionali (Brexit, la crisi migratoria *in primis* e, in maniera crescente, la questione economica). Vedremo le stime primaverili del 7 maggio della Commissione. Si preannuncia uno scenario tutt'altro che incoraggiante per quanto riguarda i livelli di crescita dell'intera area dell'Unione europea.

Credo che le condizioni e gli strumenti necessari per una crescita sostenibile e inclusiva dell'Europa in un contesto internazionale sempre più erratico siano un problema centrale che le istituzioni europee nell'attuale legislatura lasciano in eredità alla prossima. Sempre a livello di riflessioni di carattere generale, l'impressione che si ha a Bruxelles nei negoziati quotidiani è quello di un allargamento della forbice tra la domanda di Eu-

ropa, che la complessità di queste sfide interne e internazionali richiede e pone, e l'offerta invece politica dell'Unione europea, cioè le politiche che l'Unione europea riesce a proporre e la loro efficacia e tempestività. Naturalmente questa forbice è dovuta alla complessità dei meccanismi istituzionali e di funzionamento del processo decisionale a Bruxelles, ma deriva anche – come ho avuto occasione di dire altre volte – dalla diversità di visioni e interessi sull'Europa nelle diverse capitali europee, che rendono quindi complicato un processo di sintesi efficace ed ambizioso. Quindi, c'è un problema sostanziale e strutturale di *governance* dell'Unione europea che la prossima legislatura dovrà possibilmente e auspicabilmente affrontare e credo che il contributo dell'Italia in merito sarà importante, ancor più per le responsabilità accresciute e determinanti per il futuro dell'UE che il nostro Paese avrà in un'Europa a 27, in considerazione del nostro peso economico, industriale e demografico.

Un esempio di questa forbice tra domanda politica ed offerta dell'UE è proprio la politica migratoria, sulla quale ci siamo soffermati più volte. Il punto centrale è che non si è riusciti in tutti questi anni di dibattito e di negoziato a trovare una sintesi efficace tra la responsabilità degli Stati a livello nazionale e i meccanismi di solidarietà comunitaria. Abbiamo visto la non applicazione *de facto* delle conclusioni del Consiglio europeo di giugno, il nulla di fatto sulla riforma del sistema comune di asilo e su un sistema di condivisione degli sbarchi *Search and rescue* (SAR). Ieri, come sapete, abbiamo votato contro, insieme a Spagna e Slovenia, questa riforma di Frontex, la *European border and coast guard* (EBCG) o Frontex 2.0, perché, molto sinteticamente, riteniamo non rifletta l'approccio multilivello e olistico alla politica migratoria che l'Italia ha sempre sostenuto, che è fondato sul progresso parallelo di tre filoni: la dimensione esterna, la protezione delle frontiere esterne e la dimensione interna con la solidarietà e la redistribuzione. In maniera asimmetrica, si è invece puntato tutto su questo strumento della riforma di Frontex, che, in verità, senza il contesto complessivo, finisce per creare un costoso esercito di oltre 10.000 unità di Frontex (11 miliardi per il prossimo quadro finanziario pluriennale). Ieri la Commissione improvvisamente ci ha detto che forse ne bastano nove; siamo stati molto contenti di poterlo apprendere, però fino all'altro ieri erano undici. In ogni caso, lo strumento, a nostro avviso, non solo non risponde a questo approccio olistico di cui parlavo, ma alla fine sottrae risorse nazionali agli Stati nazionali per la protezione delle frontiere e pesa sul bilancio dell'Unione. Non aiuterà, inoltre, più di tanto i rimpatri (che è una priorità condivisa un po' da tutti) innanzitutto perché la formula di compromesso un po' annacquata alla fine elimina il ruolo di Frontex per quanto riguarda i rimpatri verso i Paesi terzi e perché, come sapete, non abbiamo un sufficiente numero di accordi UE di riammissione con i Paesi terzi. Quindi, un primo esempio veramente plastico di questa forbice di cui parlavo all'inizio è senz'altro la politica migratoria.

Vengo a Brexit, su cui cercherò di essere breve, anche perché tutto è abbastanza noto (le nuove scadenze, i due scenari possibili delineati dall'ultimo Consiglio europeo, cioè quello dell'uscita senza accordo da parte

del Regno Unito oppure, invece, l'uscita con accordo, con una proroga fino al 22 maggio). Anche i voti indicativi di ieri a Westminster hanno dimostrato la totale incertezza della situazione del Regno Unito. Mi limito a dire soltanto che la preferenza dell'Italia, ma anche della maggior parte, in assoluto, dei Paesi europei, è quella di favorire un'uscita ordinata del Regno Unito dall'UE e questo per garantire la più possibile certezza per cittadini ed imprese. In questo senso è importante che fino alla fine manteniamo le diverse opzioni aperte, evitando automatismi e aspettando di conoscere la posizione britannica. Anche nel *worst-case scenario*, cioè di uscita senza accordo, c'è comunque un adeguato livello di preparazione sia a livello europeo che nazionale e, quindi, siamo pronti a mitigare le conseguenze dell'uscita senza accordo. È evidente, però, che uscita senza accordo significa una cosa diversa rispetto all'uscita con accordo, che naturalmente garantirebbe meglio tutti noi.

Chiudo su Brexit, per lanciare un po' una piccola riflessione sul futuro. È chiaro che parliamo della certezza delle imprese, degli scambi commerciali, ma non dimentichiamo che Brexit avrà un importante impatto, anche a livello politico, sia per quanto riguarda gli equilibri all'interno dell'Unione europea, ed anche sul piano globale per i rapporti tra l'Europa a 27 e le grandi potenze extra-europee. Credo che sarà importante riflettere e calcolare bene i nostri interessi nazionali.

Vengo ora alle altre sfide principali dei prossimi mesi, che sono molteplici e che verranno poi delineate, anche per il futuro, nell'agenda strategica dei prossimi cinque anni che verrà discussa a Sibiu, al vertice informale dei Capi di Stato e di Governo del 9 maggio, e che verrà poi approvata dal Consiglio europeo di giugno. Queste sfide riguardano il negoziato sul quadro finanziario pluriennale, l'approfondimento dell'unione economica e monetaria, nella duplice componente dell'unione bancaria e del bilancio dell'eurozona, il commercio e quell'agenda economica complessiva che include mercato interno, politica industriale e attuazione dell'Agenda 2030; tutto ciò, naturalmente, tenendo presente le sfide che riguardano la sicurezza esterna, la sicurezza internazionale, la lotta al terrorismo, la sicurezza cibernetica e la lotta alla disinformazione, anche in vista delle prossime elezioni europee.

Mi soffermo brevemente su queste sfide che ho menzionato, per poi lasciare spazio al dibattito: sul quadro finanziario pluriennale, come sapete dalle indicazioni del Consiglio europeo del dicembre scorso, c'è l'aspirazione a chiudere il negoziato entro l'autunno di quest'anno. Si tratta di un obiettivo senz'altro ambizioso; vedremo dove si arriverà. Ci sono posizioni molto divergenti tra gli Stati membri. Le posizioni dell'Italia credo che siano ben note: abbiamo sempre sostenuto l'idea di un bilancio ambizioso dal punto di vista delle risorse e delle politiche. Mi riferisco a risorse anche proprie e genuine dell'Unione europea, non soltanto a contributi legati al PIL nazionale, e a politiche ambiziose sia per quanto riguarda le politiche tradizionali (coesione e PAC), sia per quanto riguarda le nuove sfide in chiave di sicurezza (migrazioni, industria della difesa, eccetera) e di crescita (investimenti nei principali settori del digitale, dello

spazio, della connettività, delle infrastrutture). Naturalmente, il risultato finale di un negoziato così complesso sarà quello di trovare una zona di atterraggio che possa contemplare un compromesso tra tutte le diverse posizioni nazionali.

Soltanto per descrivervi il processo, si sta cercando in questa fase di completare i negoziati con il Parlamento europeo sui vari regolamenti settoriali ed è stata già raggiunta un'intesa su alcuni regolamenti importanti come Horizon Europe, CEF (Connecting Europe Facility), spazio e digitale. In tutti questi casi sono stati raggiunti risultati per noi soddisfacenti, in linea con le priorità indicate dal Governo italiano. Tutto questo naturalmente è molto parziale perché poi, per quanto riguarda i criteri di allocazione delle risorse e la loro quantità, tutto ciò andrà a far parte di un negoziato politico che si chiama *negotiating box*, che adesso stiamo affrontando a livello COREPER e Consiglio Affari generali, ma che poi andrà all'attenzione dei Capi di Stato e di Governo a partire dal Consiglio europeo di giugno.

Per quanto riguarda l'unione bancaria e l'*eurobudget*, in vista dell'*Euro summit* di giugno, come sapete si sta lavorando su questi due filoni sulla base del mandato dell'*Euro summit* del dicembre scorso. La cosa più delicata in assoluto è la discussione sull'Unione bancaria, sugli sviluppi e, in particolare, sull'introduzione dell'assicurazione comune sui depositi bancari, la famosa EDIS, *European deposit insurance scheme*, dove le posizioni non sembrano tali da permettere un'uscita dallo stallo che dura da tempo, con una contrapposizione tra sostenitori della condivisione del rischio e sostenitori della riduzione del rischio. È un dibattito che si svolge a livello molto tecnico, in *Euro Working Group* ed Eurogruppo, quindi con la partecipazione soltanto dei Ministeri dell'economia, ma che noi seguiamo comunque da fuori con grande attenzione. È evidente che, su questa *road map* verso l'EDIS, l'Italia ha già compiuto progressi molto significativi sulla scala della riduzione del rischio e della riduzione dei crediti deteriorati; quindi, noi non potremo accettare l'introduzione di ulteriori misure di riduzione del rischio che potrebbero risultare penalizzanti (mi riferisco soprattutto a quelle per il nostro debito sovrano).

L'*eurobudget* è una grande idea ed è partita con grandi ambizioni. Tuttavia devo dire, con tutta onestà, che le aspettative sono purtroppo al ribasso; causa di ciò è la chiusura di diversi Paesi, quelli che vengono identificati spesso con il gruppo anseatico. Ricorderete già a dicembre il loro *niet* alla proposta che questo strumento di bilancio dell'eurozona potesse avere funzioni anche di stabilizzazione anticiclica, oltre a quelle di competitività e convergenza. Il compromesso che si profila porterà francamente a uno strumento di limitata ambizione e dimensione finanziaria, che servirà per finanziare gli investimenti legati alle riforme, a loro volta legati al semestre europeo, partendo dalla proposta della Commissione sul *reform delivery tool*, uno strumento per le riforme di circa 22 miliardi per il prossimo ciclo finanziario pluriennale. Certamente, è un inizio ed è meglio di niente; esso però non rappresenta in nessun modo quel cambio

di passo di cui ci sarebbe stato bisogno per rafforzare la resilienza dell'euroarea in situazioni di crisi.

La terza sfida riguarda il commercio. Chiaramente questo è diventato un *dossier* assolutamente centrale, perché l'Unione europea è sempre stata uno *sponsor* del libero commercio, ma si è resa conto che, in un contesto internazionale inquinato da pratiche sleali e dal ritorno al protezionismo tariffario, bisogna anche un po' adattare le strategie. Naturalmente l'attenzione è rivolta agli Stati Uniti ed alla Cina. Sulla Cina è stato detto tantissimo in queste settimane. La comunicazione della Commissione del 12 marzo scorso definisce la Cina non solo come un'opportunità e un *partner* commerciale, ma anche come un *competitor* strategico e come una sfida dal punto di vista della politica industriale e della sicurezza legata alla politica industriale; questo approccio riflette bene le posizioni dei Paesi membri. C'è una sostanziale condivisione tra i Paesi dell'Unione europea per quanto riguarda la necessità di equipaggiarsi meglio contro i pericoli della concorrenza sleale cinese, soprattutto con gli strumenti di difesa commerciale esistenti (l'*antidumping*); c'è anche l'invito alla Commissione a recuperare quella proposta legislativa per assicurare la reciprocità di accesso agli appalti pubblici (strumento per gli appalti internazionali IPI), che era stata accantonata negli ultimi anni. Questa condivisione sulle difese però non corrisponde in realtà a una condivisione delle politiche dei 27 sulla Cina; su questo bisogna essere molto franchi e molto chiari. Questa condivisione delle politiche sarebbe auspicabile anche per far fronte ai pericoli di un G2 *ad excludendum* sino-americano.

La verità però – e questo la dice tutta – è che il 9 aprile avremo il vertice UE-Cina e due giorni dopo, a Dubrovnik, quello dei «16 più uno», tra cui 11 Paesi membri dell'Unione europea con contatti economici, commerciali e industriali molto forti con la Cina, anche dal punto di vista della Via della seta, che seguono quindi una strada piuttosto autonoma.

C'è da dire, peraltro, che l'esito del vertice UE-Cina è assai incerto, visto che sul comunicato finale ci sono ancora delle forti divergenze, al di là del fatto che su due punti qualificanti, come l'accordo sugli investimenti e l'accordo sulle indicazioni geografiche, non si sono fatti i progressi che si auspicavano. Sul versante commerciale transatlantico, invece, dopo le indicazioni del Consiglio europeo del 22 marzo, con il superamento delle posizioni di alcuni Paesi più riottosi, è condivisa finalmente l'esigenza di approvare quanto prima i mandati sui due accordi, quello sulla riduzione tariffaria per i prodotti industriali e quello riguardante i regolamenti sulla conformità dei prodotti, di cui discuteremo già da domani in Coreper; credo che per metà aprile dovremmo avere l'approvazione di questi mandati.

Per quanto riguarda l'agenda economica, vorrei fare una considerazione complessiva anche sulla base della discussione che si è sviluppata all'ultimo Consiglio europeo. È chiaro che gli investimenti sono stati fino a questo momento un po' l'anello debole della base economica europea e, dunque, il rilancio della politica industriale, da un lato, e il comple-

tamento del mercato unico e quindi la rimozione delle barriere, dall'altro – quello che i Paesi più liberoscambisti propongono – sono due anelli complementari di un'unica strategia. È però evidente, di fronte al dibattito che abbiamo avuto sulla Cina e considerato anche il manifesto sulla politica industriale franco-tedesco e via dicendo, che ormai rimuovere le barriere – che è stata un po' la filosofia del mercato interno – è condizione necessaria, ma non più sufficiente per creare una crescita economica industriale endogena dell'Unione europea che possa poi far fronte anche alla competitività sul piano globale.

È sicuramente positivo che il Consiglio europeo del 22 marzo abbia approvato nelle conclusioni anche un *task* per la Commissione al fine di predisporre una strategia a lungo termine sulla politica industriale, strategia che, insieme a pochissimi altri Paesi, l'Italia ha sempre chiesto negli anni precedenti, anche se sembravamo degli alieni. Il dibattito poi finalmente è maturato, ma ci volevano la pressione cinese e il rallentamento dell'eurozona e della crescita economica, nonché le incertezze sul piano internazionale e via dicendo, per riattivare questa discussione.

In ogni caso, è chiaro che nella prossima legislatura il tema del rafforzamento della base economica dell'Unione europea, anche attraverso una politica industriale ambiziosa, dovrà essere necessariamente al centro dell'agenda, quindi a partire da Sibiu fino al Consiglio europeo di giugno e poi con il nuovo ciclo istituzionale. Credo che l'Italia, seconda potenza manifatturiera, può e deve giocare un ruolo centrale nel dibattito che è stato appena avviato.

Chiudo cercando di essere veramente telegrafico su un ultimo punto che non posso non richiamare: mi riferisco al raccordo di sistema sulle politiche europee e alla presenza italiana nelle istituzioni.

Il raccordo di sistema a Bruxelles, come sapete, fa perno sulla Rappresentanza permanente e io credo – anche se non sono io a doverlo dire, ma comunque si può chiedere – che funzioni molto bene. La Rappresentanza è un punto di riferimento centrale sul quale ritengo che tutte le istituzioni e le articolazioni del sistema-Paese possano consapevolmente continuare a contare per difendere sui singoli *dossier* i nostri interessi nazionali. Si tratta quindi di un punto di riferimento – e in questo senso va il mio appello – che è nell'interesse di tutti valorizzare e sostenere, anche sul piano delle risorse umane, rispetto al quale, come ho già detto in altre occasioni devo ribadire siamo in chiaro svantaggio numerico rispetto agli altri principali Stati membri dell'Unione europea, a fronte di un'agenda europea che, invece, si va sempre più articolando e ampliando.

Questo mi porta a dire qualcosa anche sulla presenza di funzionari italiani nelle istituzioni, un *dossier* che seguiamo quotidianamente con grande attenzione da Bruxelles. Come ho detto altre volte, credo che la nostra presenza sia adeguata e qualificata ma migliorabile, in alcuni settori di evidente interesse nazionale. Sarà quindi importante nei prossimi mesi, in concomitanza con l'entrata in funzione delle istituzioni della nuova legislatura, mantenere alta l'attenzione, anche politica, per assicurare un'adeguata presenza di funzionari italiani all'interno di queste istituzioni, pre-

senza che, appunto, noi cerchiamo di monitorare. Questi sono un po' i punti principali che volevo richiamare. Ribadisco la mia piena disponibilità personale e quella di tutta la Rappresentanza a continuare un'interazione e una collaborazione strettissima con tutti voi e con il nostro Parlamento.

PRESIDENTE. Grazie, signor ambasciatore.

Prima di dare inizio al dibattito, vorrei riprendere proprio quest'ultimo punto e sono certo di farmi interprete del pensiero anche del collega Sergio Battelli e di tutti i presenti nel dire che effettivamente deve essere preso in mano il delicato problema del rafforzamento della presenza del personale e dei funzionari italiani a Bruxelles.

Mai come in questo momento storico è assolutamente necessario che l'Italia sia adeguatamente rappresentata a Bruxelles e non solo in termini qualitativi, perché la qualità è naturalmente assicurata dal pregio e dal valore del servizio che rendono oggi i nostri funzionari a Bruxelles. È essenziale che anche numericamente l'Italia possa frapporre una forza quantomeno uguale a quella degli altri Paesi membri e non è il caso che io qui precisi a quali Paesi membri faccio riferimento. È facile piangere quando poi, però, si scende in campo numericamente inferiori rispetto ai nostri interlocutori. Detto questo, dichiaro aperto il dibattito.

BONINO (*Misto-PEcEB*). Signor Presidente, farò un commento e una domanda. Il commento è che, gira e rigira, alla fine siamo sempre allo stesso punto, nel senso che gli Stati membri tendono a dare alla Commissione sempre più incarichi e sempre più lavoro. Dopodiché, non si possono certo fare le nozze con i fichi secchi: bisogna perlomeno avere i fichi. Sulle prospettive di bilancio, che è un tema che a me interessa molto, è chiaro che tanto dipende dalla Brexit; in ogni caso, però, verranno meno circa 13 miliardi. Chi li rimetterà? Se il nostro striminzito bilancio verrà decurtato di 13 miliardi e contemporaneamente ci saranno sempre più richieste da parte degli Stati membri di rafforzare la sicurezza e così via, come lei ci ha raccontato, signor ambasciatore, sarà un problema. Tra l'altro, non si vuole tagliare da nessun'altra parte: per quanto ci riguarda, ad esempio, non si vuole tagliare sull'agricoltura e sui fondi di coesione, anche se poi non li utilizziamo; il che è un vero problema per il nostro Paese.

Come ho detto, torniamo sempre allo stesso punto: se non andiamo avanti su una chiarificazione delle risorse proprie, da dove li prendiamo questi soldi? Forse dalla *web tax* o dalla *carbon tax*? Non lo so, ma da qualche parte dovremo pur prenderli: se noi già decurtiamo di 13 miliardi il bilancio e chiediamo alla Commissione di fare di più, c'è un cortocircuito che non funziona.

C'è poi il discorso, che appoggio, di una maggiore presenza dell'Italia in termini numerici, anche tra i funzionari del Parlamento europeo e delle altre istituzioni, che è una leva molto importante di informazione, oltre che di capacità negoziale. Se uno non c'è, non sa e non può nego-

ziare. Non so come ne veniamo fuori, per questo guardavo l'ambasciatore Massari, per capire se sa che vi sia in circolazione qualche idea straordinaria, perché altrimenti mi sembra che non andiamo da nessuna parte, e quindi alla fine ci lamenteremo tutti, ma di fatto questa è la situazione.

L'unica altra domanda che le volevo fare è sull'operazione Sofia. Se ho capito bene, verranno ritirate tutte le navi. L'operazione Sofia era destinata, oltre che a salvare migranti, al controllo del traffico clandestino anche di petrolio, come ben si sa, oltre che di altri traffici di vario tipo. Senza navi, però, come si fa? Fotografiamo dai droni? Va bene, ma poi? Io non capisco più il senso di questa operazione. Non che sia stata brillantissima ad intercettare navi illegali di trasbordo di petrolio o di oro, che non mi pare siano successi straordinari, ma se proprio non ci si prova più e operiamo con i droni dall'alto, che senso ha questa operazione?

PITTELLA (PD). Anche da parte mia, va un ringraziamento all'ambasciatore per il lavoro che fa e per il ruolo che ha la rappresentanza italiana a Bruxelles. Io penso che abbia ragione Emma Bonino quando mette il dito sulla piaga e la piaga è l'eccessivo intergovernativismo, perché diciamoci la verità: parlare di Europa in termini generici non significa nulla. Chi sono i responsabili dei problemi che non sono stati risolti? L'ambasciatore parlava della sfida mancata sulla crescita o della sfida mancata sull'immigrazione, ma chi è il responsabile? Se non ci sono accordi sulla gestione unitaria dei flussi migratori, la responsabilità di chi è? Dell'Europa in senso lato o di un organo, di un'istituzione europea che è il Consiglio europeo? Dove non c'è stato l'accordo? Adesso prescindendo dai Governi *pro tempore*, è un problema che non riguarda questo Governo italiano o i Governi attuali dei Paesi europei. È lì che non si è trovato l'accordo e bisogna dirlo chiaramente ai cittadini, altrimenti tutta l'impalcatura europea, tutto il concetto d'Europa viene assimilato ad un giudizio negativo.

Sulla crescita, in particolare, ovviamente io sono critico con il Governo italiano, perché secondo me non sta facendo politiche coerenti con l'obiettivo di crescita, ma dobbiamo anche dire, se vogliamo essere onesti, che il tema va affrontato anche a livello europeo e non sarà mai affrontato adeguatamente se non sarà sciolta la questione dell'autonomia fiscale, che significa sostanzialmente dare capacità impositiva a livello europeo e dare alle istituzioni europee un bilancio adeguato per fare le cose che possono alimentare la crescita.

Sulla Brexit io sono molto preoccupato, ambasciatore, è un disastro quello che sta accadendo e non certo per colpa di Barnier e dell'Unione europea, ma perché viene gestita malissimo una decisione che rispetto, perché è frutto di una volontà popolare, ma che purtroppo è una decisione disastrosa conseguente al *referendum* sulla Brexit. Quella che sarà la conseguenza su tutti noi e sugli italiani che vivono nel Regno Unito, sul tema delle risorse finanziarie, non è da prendere sotto gamba, ambasciatore. Sono molto preoccupato.

BONINO (*Misto-PEcEB*). Per ballare bisogna essere in due.

PITTELLA (*PD*). Certo, non sto dando la colpa alle istituzioni europee, ma sto dicendo che è un disastro che non stanno gestendo bene i nostri amici britannici.

Il terzo punto, per concludere, è l'accordo sul bilancio pluriennale. L'ambasciatore è ottimista quando parla di autunno, ma quando e con chi? In autunno avremo una nuova Commissione e non credo che un negoziato si farà nel giro di qualche ora, quindi credo che sia stato un errore non aver fatto l'accordo prima di arrivare alle elezioni e quindi prima della nuova legislatura e questo avrà un riflesso sulla tempistica di utilizzo di queste risorse da parte delle Regioni e da parte anche dei Governi nazionali.

Infine, il negoziato sugli equilibri, sullo *staff*, sulle apicalità del personale italiano, va benissimo. Io vorrei capire anche se il Governo italiano ha un'idea di posizionamento rispetto agli equilibri sulle apicalità istituzionali, delle Presidenze delle maggiori istituzioni europee. L'Italia e il Governo italiano hanno un'idea di dove puntare o non hanno interesse a esprimere il Presidente della Commissione europea, il Presidente del Parlamento europeo, il Presidente del Consiglio europeo, l'Alto rappresentante per la politica estera? Ricordo che il Governo ancora precedente all'ultimo si pose un obiettivo – giusto o sbagliato che fosse, io credo giusto – e elesse un'italiana al ruolo di Alto rappresentante. Io chiedo all'ambasciatore se sa se il Governo italiano ha in mente di coltivare un'ambizione.

BAGNAI (*L-SP-PSd'Az*). Ringrazio l'ambasciatore Massari. Vorrei intervenire brevemente su quattro punti. In primo luogo, il progetto europeo sta prendendo sempre di più una piega intergovernativa e questo viene giustamente, dal suo punto di vista, deprecato dal senatore Pittella, ma dobbiamo anche riconoscere che se Juncker – non per la prima volta – tiene a ribadire in questi ultimi giorni che non ci saranno mai gli Stati Uniti d'Europa, allora forse la difesa degli interessi delle persone che ci hanno eletto (non parlo di Patria, ma banalmente di persone che ci hanno eletto) la si fa meglio assumendo questo punto di vista dei nostri interlocutori; come, ad esempio, ha fatto molto lucidamente il ministro Moavero, in audizione nella Sala del Mappamondo l'ultima volta che ci siamo visti, e lavorando all'interno di questo presupposto, che implica logicamente il fatto che l'interesse nazionale non debba essere demonizzato, cioè non debba essere cancellato da un preteso interesse europeo, che non esiste più (nel senso che forse non è neanche mai esistito), ma debba concorrere quello degli italiani insieme con gli interessi degli altri partecipanti a questa famiglia a contribuire a un progetto comune.

Rispetto a questo, ho due osservazioni da fare, una molto generica e una più specifica. La prima osservazione generica che desidero mettere agli atti è questa: è inutile che ci giriamo intorno, abbiamo anche un problema (non lo dico io, ma lo dice un'ampia letteratura) che deriva dal fatto che un pezzo dell'Unione europea si è dato una moneta sostanzial-

mente senza Stato e con questo dobbiamo convivere e ci conviviamo, punto e a capo.

Lo Stato normalmente ha due caratteristiche: il monopolio, appunto, dell'emissione monetaria e il monopolio dell'esercizio della forza, cioè l'Esercito. Quello che vorrei qui condividere e mettere agli atti di questa Commissione è il fatto che, nelle tendenze attuali, mi preoccupa un po' di più un Esercito senza Stato che una moneta senza Stato. Secondo me rischiamo di farci molto male. Questo si lega, ovviamente, al discorso su prospettiva intergovernativa e prospettiva federale, ma questo è un aspetto culturale e non rientra nelle mie specifiche; è una preoccupazione che condivido con voi proprio perché è vaga e desidero che voi mi aiutiate a precisarla o a smentirla.

Una cosa sulla quale forse sono invece un minimo più competente e che mi sento di proporre alla vostra riflessione è questa. La dialettica tra bilancio per la stabilizzazione e bilancio per la convergenza è mal posta nel senso che, se non si fa una stabilizzazione macroeconomica efficace, non ci sarà mai una convergenza significativa. Di questo ce ne accorgiamo perché, dato che i cicli economici europei (ma anche quelli di altre parti del mondo) sono caratterizzati, in parte anche per il tipo di regole fiscali che usiamo, da isteresi (ossia dal fatto che gli *shock* si ereditano e rimangono incorporati nel tracciato del PIL), se noi non contrastiamo gli *shock* rischiamo di avere degli sfalsamenti permanenti fra le traiettorie dei diversi Paesi. Pensare di risolvere ciò con politiche sul lato dell'offerta, puramente di potenziamento degli investimenti e delle infrastrutture (tutte cose che servono), dopo aver lasciato che il massacro della domanda abbia mandato i Paesi periferici su una traiettoria diversa da quelle dei Paesi centrali, rischia di non produrre gli effetti sperati. Pertanto, bisogna insistere molto sul tema della stabilizzazione, che peraltro ci è stata venduta come uno dei benefici del progetto. Noi dobbiamo serenamente interrogarci sui benefici.

Ancillare a questa osservazione è una considerazione riguardante la rappresentanza dell'Italia nell'Unione europea, che – possiamo dircelo serenamente – magari per motivi storici, potrebbe rispecchiare una serie di sensibilità, orientamenti o atteggiamenti riguardo al progetto in parte diversi da quelli dell'attuale maggioranza ed essere incline a quello che chiamo europeismo liturgico. Ad ogni modo, non è questo il punto. Tale rappresentanza è sicuramente molto preparata tecnicamente e opera nell'interesse del Paese (o di quello che lei percepisce essere tale).

Il punto è che se sono pochi è anche perché noi ci siamo fatti male da soli in due modi. In primo luogo, le politiche dei tagli fanno sì che molti Ministeri non abbiano il personale per lavorare in casa nostra, figuriamoci se ce l'hanno per mandarlo a Bruxelles. Questa è la situazione che mi viene rappresentata nell'ambito delle funzioni che svolgo nel mio ruolo di parlamentare. In secondo luogo, a mio parere vi è anche un problema proprio di legge elettorale europea. Se vogliamo avere un europeismo pragmatico e non liturgico, dobbiamo forse cominciare a vedere cosa fanno i Paesi che hanno successo. Infatti, mandare lì i parlamentari affi-

dandosi alla lotteria delle preferenze o – se vogliamo – alla massima espressione della sovranità popolare (chiamiamola come vogliamo) significa di fatto seguire una prassi che è significativamente diversa da quella seguita da Paesi come la Germania, dove la filiera di produzione del personale politico europeo è organizzata in modo scientifico e meticoloso. Le persone vengono mandate come stagisti nei Gruppi parlamentari e, se sono brave, partecipano e vincono i concorsi a funzionario di Commissione. In seguito, vengono candidate in un sistema nel quale sono i partiti che si assumono la responsabilità di inserire persone competenti in lista e, se nel proprio Paese hanno il peso politico per farlo, le mandano a Bruxelles.

Questo è un modo di agire diverso da quello seguito nel nostro Paese. Forse dovremmo fare una riflessione tutti insieme. A mio parere, si tratta di una questione trasversale che riguarda tutti, perché l'Europa può piacere di più o di meno, ma lasciarle fare quello che vuole senza avere voce in capitolo non è una buona idea per noi e neanche per voi. Pertanto, dovremmo riflettere sul reclutamento del personale non solo amministrativo, ma anche politico (ossia su quali nostri colleghi arrivano lì, in che modo e per fare cosa).

TESTOR (*FI-BP*). Signor Presidente, desidero anzitutto ringraziare l'ambasciatore Massari.

Vorrei fare una domanda, riallacciandomi a questo particolare momento storico – caratterizzato dalla Brexit – che sta preoccupando tutti noi. Le notizie che riceviamo quotidianamente sulla situazione in Gran Bretagna e il probabile *no-deal* che si profila giustificano l'urgenza del documento, espressa anche dall'Italia.

È in voga in tanti Stati membri un euroscetticismo. Ad alcuni Paesi che hanno chiesto di aderire all'Unione europea non è stata data risposta (mi riferisco ai Paesi della Penisola Balcanica). Vorrei sapere qual è la posizione del Governo al riguardo.

PRESIDENTE. Ambasciatore Massari, da ultimo formulo anche io una domanda, volgendo rapidamente lo sguardo alla dimensione esterna dell'Europa, ossia ai Paesi africani.

Vorrei sapere se finalmente potremo trovare le giuste condizioni affinché la cooperazione possa portare sviluppo e rafforzare le economie dei Paesi africani. Le chiedo, ambasciatore, se il quadro finanziario pluriennale preveda le giuste risorse necessarie per esercitare quest'azione di sostegno, visto che personalmente ritengo che i flussi migratori siano un fenomeno epocale, e di natura quindi ineluttabile, e che l'unica via per frenarli è la creazione di condizioni tali per cui i popoli rimangano nei propri Paesi di origine. Le chiedo pertanto qual è lo stato dell'arte in questo ambito.

BONINO (*Misto-PEcEB*). Ambasciatore, mi scusi se intervengo ancora una volta: non riesco a capire cosa vuol dire rinviare al 23 maggio, parlo della Brexit. Che senso ha? A cosa serve? Io non ho capito. Ad

esempio, i cittadini inglesi voteranno o no per il rinnovo del Parlamento europeo?

MASSARI. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio davvero per le interessanti domande e i commenti. Cercherò di rispondere a tutte le domande poste. Parto dalle prime domande sul quadro finanziario pluriennale e sull'operazione Sophia.

Quanto al quadro finanziario pluriennale, fin dall'inizio abbiamo detto che se, come Italia, vogliamo preservare le politiche chiave dell'Unione europea (ossia la politica di coesione e quella agricola comune), insieme alle nuove sfide in tempo di Brexit, occorrono risorse adeguate. Da questo deriva naturalmente la nostra posizione negoziale per aumentare le risorse proprie dell'Unione europea.

Come sapete, la Commissione propone una serie di misure per le risorse: la base comune di imponibile per le società (la terribile formula CCTB), parte dei proventi derivanti dall'*emission trading system* e le misure sulla plastica. Abbiamo avuto un atteggiamento aperto nel negoziato sulla tassazione digitale e sulle transazioni finanziarie. Tuttavia, poiché in ambito fiscale vige la regola dell'unanimità, c'è purtroppo lo stallo. A ciò si aggiungono le divisioni tra i diversi Paesi membri. Come dicevo, noi siamo fautori di un bilancio realisticamente ambizioso, anche se non come quello del Parlamento europeo, che proponeva la percentuale dell'1,3, che difficilmente sarebbe stata accettata dagli Stati membri. Vi è poi la proposta dell'1 per cento da parte dei Paesi «frugali» che vogliono ridurre il bilancio, o comunque non veder minimamente aumentati i loro contributi a causa della Brexit.

Come sapete, il compromesso della Commissione è l'1,1 per cento del PIL. Sul fronte delle risorse proprie, siamo ancora in una fase incerta e l'equilibrio è stato trovato con tagli alla politica di coesione e alla Pac (7 e 5 per cento). Questo va ricordato, come va ricordato che non siamo affatto soddisfatti della proposta così come formulata. Per esempio, sul lato della coesione, sebbene i nostri benefici aumenteranno di circa 2,5 miliardi di euro nel prossimo settennio, non cresceranno tuttavia nella misura in cui avrebbero potuto aumentare se fosse stato tenuto il famoso metodo di Berlino, basato fondamentalmente sul PIL *pro capite*. Quindi, è vero che guadagneremo, ma meno di quanto avremmo potuto.

In relazione all'operazione Sofia, credo sia stato trovato un compromesso tra le due opzioni: la chiusura totale della missione e la creazione di una nuova missione non esecutiva, unicamente focalizzata sul *training* della guardia costiera libica. È un compromesso che consente anche di prendere tempo; per il momento, un minimo comun denominatore accettato da tutti. Non vado oltre questo commento.

Sulla questione delle navi, è stata fatta una giusta osservazione, ma perché si è arrivati a questo? L'Italia ha posto come condizione quella di un meccanismo di solidarietà sulla redistribuzione degli sbarchi Sar (Search and Rescue), di fronte alla quale tutti gli altri Paesi si sono voltati dall'altra parte e non hanno voluto sentire. Alla fine, ognuno si assumi le

proprie responsabilità, che non sono del nostro Paese. L'Italia ha messo le proposte sul tavolo e altri Paesi non hanno voluto applicare meccanismi di solidarietà nei confronti degli sbarchi dei salvati in mare. È un dato sotto gli occhi di tutti.

Per quanto concerne l'eccessivo intergovernamentalismo, credo sia ormai il *trend*. Il mio punto di vista è quello dell'osservatorio del Consiglio. Ritengo sia stato anche abbastanza significativo lo scambio di lettere tra Macron e Annegret Kramp-Karrenbauer che la dice tutta rispetto a visioni diverse. C'è comunque una visione intergovernativa molto forte all'interno del Consiglio, ma francamente non esagererei neanche questo tipo di diatriba, talvolta anche ideologica, sovranazionale *versus* intergovernativo. Personalmente credo che anche a livello intergovernativo – che poi è la realtà da cui partiamo oggi – ci deve essere la volontà politica dei Paesi membri e una visione che inevitabilmente dovrebbe portare a una convergenza di interessi su tanti settori. Circa il fatto, poi, che l'Europa debba parlare di fronte alle grandi potenze con una voce unica o che non cresce se non si fanno più investimenti pubblici, dovrebbe maturare una visione nelle capitali. Che poi maturi in ambito intergovernativo o se c'è la mano sovranazionale della Commissione o del Parlamento europeo, francamente, guardando un po' ai risultati, me ne preoccupo di meno.

Certamente – il mio è il punto di vista dell'osservatorio del Consiglio – vedo che nella maggior parte delle capitali europee c'è forte riluttanza a delegare poteri agli organi sovranazionali delle istituzioni europee. Quindi, questo è un dato da cui partire. Tuttavia, anche in ambito intergovernativo si possono trovare formule di *governance* che possono portare a decisioni più efficaci e tempestive, come dicevo all'inizio. Questa è una riflessione da fare nella prossima legislatura.

Per quanto concerne la Brexit, il disastro non è nostro. Come abbiamo detto, l'Unione europea ha certamente fatto il possibile. C'è un'incertezza perdurante a Westminster; lo abbiamo visto fino a ieri ma lo vedremo anche nei prossimi giorni. L'importante è che comunque si arrivi a una decisione sugli ormai due possibili scenari: *deal* o rinvio entro la fine dell'anno. È chiaro che se si va oltre il 22 maggio gli Inglesi dovranno svolgere le elezioni europee, secondo l'obbligo dei trattati, sul loro territorio. Questa è la *conditio sine qua non*. Se non sono disposti a fare questo, dovranno chiaramente uscire prima.

A parte la posizione e la narrativa abbastanza ortodossa della Commissione e di qualche Stato membro, davvero la maggior parte degli Stati membri, tra cui l'Italia, vuole evitare assolutamente lo scenario di *hard* Brexit; quindi, come dicevo, ci teniamo un po' tutte le opzioni possibili sul tavolo fino alla fine. Anche se non ci fosse nessuno sbocco o voto positivo (il quarto voto), è una decisione che spetta ai *leader*, ai Capi di Stato e di Governo convocati il 10 aprile. Però personalmente credo che alla fine un pragmatismo dovrà prevalere, nei limiti del possibile, ma dipende anche se ci sarà una richiesta di proroga da parte di Londra.

Chiaramente la proroga, entro fine anno, è legata, oltre che alla questione delle elezioni europee, anche all'impegno di non utilizzare questo

periodo per riaprire l'accordo di recesso, che resta quello negoziato e chiuso il 14 novembre, né si può iniziare a parlare del futuro, perché di quello si parlerà una volta esaurita la fase legata al recesso. Questa è la linea della Commissione, condivisa dagli Stati membri, altrimenti si rimette tutto in discussione: recesso, accordo futuro, il *Grand Bargain*, come viene definito, e naturalmente si indebolirebbe molto la posizione negoziale che abbiamo acquisito fino a questo momento.

Rispondo al presidente Bagnai sulla questione del bilancio, stabilizzazione e convergenza: è chiaro che senza stabilizzazione non ci può essere convergenza. È la posizione che abbiamo fermamente difeso in Eurogruppo; qualche Stato ci segue; il gruppo anseatico si frappone. Ad ogni modo, non dimentichiamo che anche all'Eurosummit di dicembre si è deciso di omettere dal mandato dell'Eurogruppo di questi mesi la parte stabilizzazione per focalizzarsi piuttosto su convergenza e competitività. Dovremo comunque cercare di recuperarla nella prossima legislatura.

In relazione all'allargamento, la posizione dell'Italia è sempre stata e continua a essere a favore, ma alcune capitali si oppongono all'apertura dei negoziati soprattutto con Albania e Nord Macedonia. Vedremo cosa accadrà a giugno. L'Italia continuerà a mantenere questa sua prospettiva a favore dell'apertura. Ci vuole unanimità e, quindi, era difficile ottenerla per adesso. Vedremo dopo le elezioni come matureranno gli atteggiamenti delle diverse capitali.

Sulla cooperazione con l'Africa credo che abbiamo sofferto tanto per le risorse al *Trust fund*, per cui abbiamo dovuto chiedere continuamente contributi agli Stati membri che non sono arrivati. A esclusione di Germania e l'Olanda, altri importanti Paesi europei – di cui non faccio nome – non hanno contribuito. Le risorse sono scarseggianti anche per il 2019 e 2020, tanto è vero che abbiamo chiesto alla Commissione di farci un rapporto sulle risorse necessarie per fare nuovi appelli agli Stati membri per contribuire fino al 2020. Il *Multiannual financial framework 2021-2027* prevede l'inserimento di questo Fondo nel bilancio comunitario. Come sapete, lo strumento per le cooperazioni esterne è di circa 90 miliardi: una trentina dovrebbero essere affidati alle politiche verso i Paesi africani, con un *target* migratorio del 10 per cento (che noi vorremmo fosse elevato al 30 per cento). Vedremo strada facendo se queste risorse saranno sufficienti, ma noi siamo molto ambiziosi su questo fronte.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro ospite per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 14,10.