

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA  
COMMISSIONE XIV  
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

**Resoconto stenografico**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

---

**Seduta di mercoledì 16 gennaio 2008**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCA BIMBI

**La seduta comincia alle ore 14,30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

**Audizione del Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Rocco Antonio Cangelosi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su Italia e Unione europea dopo la legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive, l'audizione del Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Rocco Antonio Cangelosi.

Ringrazio l'ambasciatore Cangelosi per aver prontamente corrisposto all'invito della Commissione, rammaricandomi di non potergli comunicare l'avvenuta approvazione della legge comunitaria, come avremmo voluto.

Speriamo di cominciare la votazione oggi. Abbiamo, più modestamente, approvato stamattina all'unanimità in Commissione la risoluzione n. 7-00316, a prima firma dell'onorevole Frigato, sulla Carta dei diritti fondamentali contenuta nel trattato di Lisbona. Do la parola all'ambasciatore Cangelosi per la relazione introduttiva.

ROCCO ANTONIO CANGELOSI, *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea.* Signora presidente, ringrazio lei e anche i membri della Commissione per questo invito.

Nelle precedenti audizioni di questa Commissione, sono stati affrontati diversi aspetti concernenti l'attuazione della legge n. 11 del 2005: il comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, le procedure di infrazione, il coinvolgimento degli enti locali.

Nel mio intervento, intenderei concentrarmi sugli aspetti relativi al funzionamento e all'organizzazione della Rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea; prima vorrei, però, svolgere alcune considerazioni sull'oggetto dell'indagine conoscitiva, legate anche alle mie funzioni attuali, ma anche alle mie precedenti esperienze, in quanto sono stato il primo consigliere diplomatico del Ministero per le politiche comunitarie, con il Ministro La Pergola, e sono stato anche il primo direttore generale per l'integrazione europea, quando fu creata; quindi ho questa

primazia che mi consente, forse, di avere un po' di memoria storica che cercherò di trasmettervi. Il 2007 è stato l'anno dell'abbandono delle incertezze. Con la dichiarazione di Berlino, i leader europei hanno cercato di definire una visione per l'avvenire dell'Unione in vista dell'adozione di importanti riforme istituzionali.

Il Trattato di riforma, firmato a Lisbona lo scorso dicembre, ha poi segnato un'uscita dalla crisi istituzionale dopo l'esito negativo dei referendum di ratifica del Trattato costituzionale in Francia e Paesi Bassi, e dovrebbe condurre auspicabilmente l'Unione a un durevole assestamento istituzionale, con importanti novità non soltanto nella vita delle istituzioni comunitarie, ma anche nelle modalità con cui gli Stati membri partecipano ai lavori comunitari e al processo di integrazione europea.

Il Trattato di Lisbona rafforzerà la legittimità democratica dell'Unione, adattando le istituzioni comunitarie alle nuove sfide dell'Europa allargata, fisserà una nuova serie di principi sui quali si fonderà l'azione dell'Unione europea, rafforzerà i poteri e le competenze dell'Unione sia sul fronte esterno, sia su quello interno.

Il nuovo Trattato, salvaguardando l'intero pacchetto istituzionale della Costituzione in modo da rendere possibili significativi avanzamenti, prevederà un Presidente dell'Unione stabile, un alto rappresentante che disporrà di un servizio diplomatico, presiederà il CAGRE e sarà vicepresidente della Commissione, una Commissione politicamente rafforzata dalla riduzione del numero dei commissari e dall'elezione parlamentare del suo presidente.

Si prevede, inoltre, un Parlamento europeo dai poteri ampliati, sia in materia di bilancio, sia per l'estensione della codecisione legislativa al settore giustizia e affari interni, e per il ricorso alla maggioranza qualificata in molti nuovi settori, come l'asilo e l'immigrazione.

Se a ciò si aggiungono il superamento dei tre pilastri e la personalità giuridica dell'Unione, il rinvio vincolante alla Carta dei diritti, nonché le nuove disposizioni in tema di solidarietà energetica, mutamento climatico, servizi di interesse generale, difesa e cooperazioni rafforzate attivabili con soli nove Stati membri, risulta evidente l'estensione, profondità e rilevanza delle riforme introdotte dal nuovo accordo.

Accanto agli aspetti che hanno attratto l'attenzione pubblica, in quanto oggetto diretto delle trattative, non va dimenticato che rimane acquisita una serie di significativi progressi contenuti nel trattato costituzionale, come ad esempio l'estensione del settore del voto a maggioranza qualificata, l'ampliamento di strumenti di democrazia diretta, anche attraverso un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali, la costruzione della cittadinanza europea e la previsione di una cooperazione rafforzata permanente in materia di difesa.

I futuri assetti istituzionali e l'ampliamento delle competenze in capo all'Unione europea, a cui fa da contrappeso un rafforzamento degli strumenti di partecipazione diretta e dei poteri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, richiederanno necessariamente una revisione degli strumenti di partecipazione ai lavori in ambito comunitario.

Nel breve termine, occorrerà iniziare già in questa fase a rafforzare - da un punto di vista amministrativo, e delle risorse umane e finanziarie disponibili - gli uffici competenti nelle questioni comunitarie sia a Roma, sia alla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea. Le sfide che il nostro Paese dovrà affrontare non riguardano, infatti, soltanto le riforme istituzionali previste dal Trattato di Lisbona, ma anche alcune proposte di iniziative maturate negli ultimi mesi in campo europeo, suscettibili di ridisegnare gli equilibri industriali europei.

Il Consiglio europeo del marzo 2007 ha definito una strategia complessiva in materia di energia, ambiente e lotta al cambiamento climatico, che determinerà la presentazione di un significativo pacchetto di iniziative legislative suscettibili di avere conseguenze rilevanti sul futuro dei nostri cittadini e delle nostre imprese. Per essere incisivi in tali importantissimi negoziati, occorrerà attrezzarsi a legislazioni vigenti sin da ora e rafforzare le nostre strutture e i nostri uffici. A tali considerazioni vanno aggiunte alcune osservazioni sulla riforma della comitologia, ovvero il sistema che consente alla Commissione di prendere le decisioni senza passare attraverso il Consiglio. Tale riforma ha in diversi modi rafforzato il ruolo di istituzioni comunitarie nella fase

esecutiva, segnatamente della Commissione ma anche del Parlamento.

Gli Stati membri, se vogliono continuare a giocare un ruolo importante nell'attuazione della normativa comunitaria, devono quindi dedicarvi personale altamente specializzato.

Segnalo, inoltre, come gli ultimi anni abbiano segnato un progressivo cambiamento dei rapporti di forza interistituzionali, conseguenti all'allargamento a dodici nuovi Stati membri e il consolidamento delle riforme introdotte dai Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza.

Nell'attuale Commissione, su alcuni temi sembra di assistere a una dialettica interna simile più a un consesso intergovernativo che alla più comunitaria di tutte le istituzioni. Nel Parlamento europeo si afferma sempre di più il ruolo politico, legislativo, ma anche tecnico amministrativo dell'Assemblea europea, in particolare a seguito della riforma della comitatologia.

L'istituzione parlamentare, infatti, è ormai un fattore determinante in tutte le questioni propriamente comunitarie ed è in grado di esercitare su Commissione e Consiglio un potere di pressione sempre più significativo.

È ormai indubbio che le capacità di influenzare i processi decisionali comunitari non dipenderanno soltanto dall'azione del nostro Governo, ma anche dalla capacità e competenza della delegazione italiana al Parlamento europeo.

Anche i lavori del Consiglio sono significativamente mutati a seguito dell'allargamento. Le riunioni ministeriali a 27 risultano particolarmente lunghe e spesso inidonee a conseguire i risultati, soprattutto laddove vige ancora il principio dell'unanimità.

Le alleanze fra Stati membri in seno al Consiglio non vengono più definite sulla base di schemi sovente utilizzati in passato - ad esempio, Paesi fondatori e gli europeisti convinti da un lato, euroscettici o eurodubbiosi dall'altro - ma in funzione di interessi concreti e di valutazioni congiunturali. In questo scenario, diventa ancora più importante utilizzare le stanze preparatorie, in particolare il Comitato dei rappresentanti permanenti, il COREPER, per far valere le nostre posizioni.

Attualmente, l'articolo 207 del Trattato che istituisce la Comunità europea prevede che il COREPER prepari i lavori dei Consigli dei ministri dell'Unione europea, le cui formazioni sono state definite dal Consiglio europeo di Siviglia del 2002, e svolga particolari compiti che il Consiglio stesso gli affida.

Il Trattato di Lisbona conferma e rafforza tale ruolo, inserendo una menzione del COREPER tra le disposizioni istituzionali. Il COREPER si riunisce in due formazioni: il COREPER seconda parte, quello degli ambasciatori, prepara i consigli politicamente più rilevanti: si tratta del Consiglio affari generali e relazioni esterne e dei Consigli ECOFIN (economia e finanze), e giustizia e affari interni. Il COREPER prima parte prepara i consigli più tecnici: agricoltura e pesca, ambiente, competitività, trasporti, telecomunicazioni ed energia, occupazione e politiche sociali, sanità e consumatori, istruzione, gioventù e cultura.

La struttura della Rappresentanza permanente in Italia si articola intorno a questi due principali pilastri di attività. Il COREPER seconda parte, quello che, per intenderci, prepara anche il Consiglio europeo a cui partecipano i capi di Stato e di Governo, è costituito da rappresentanti permanenti dei 27 Stati membri, mentre al COREPER prima parte partecipano i 27 rappresentanti aggiunti.

I rappresentanti permanenti sono assistiti in COREPER dagli esperti di settore delle rappresentanze permanenti, i cosiddetti *attaché* o addetti. Sempre attraverso il COREPER seconda parte, transitano le deliberazioni dei rappresentanti nazionali al Comitato politico di sicurezza (COPS) che rappresenta il perno della politica estera e di sicurezza comune e della politica europea di sicurezza e difesa, la cui attività ha conosciuto negli ultimi anni una fortissima accelerazione, a risorse di fatto immutate, almeno per quanto riguarda il nostro Paese.

Di solito, il COREPER esamina le questioni che i rappresentanti nazionali dei diversi settori non sono riusciti a risolvere nella discussione di livello tecnico svoltasi nei gruppi di lavoro del Consiglio.

Gli ambasciatori dei 27 Stati membri hanno, ovviamente, un approccio sensibilmente differente, di carattere più orizzontale rispetto a quello dei rappresentanti di amministrazioni di settore, e una più

ampia facoltà di accesso al vertice amministrativo e politico della Commissione.

Dopo l'esame in COREPER, moltissime questioni, anche delicate, vengono risolte e portate all'esame dei ministri per la formale adozione. La partecipazione del Consiglio ai comitati di conciliazione con il Parlamento europeo è poi assicurata, in pratica, dai membri del COREPER. Quest'ultimo costituisce, quindi, un importante snodo tra la sfera tecnica e quella politica. Di conseguenza, è importante che i lavori del COREPER siano ben sintonizzati con quelli delle istituzioni nazionali. Sull'esempio di altri Paesi, occorre prevedere periodici momenti di confronto con i rappresentanti permanenti attraverso lo strumento delle videoconferenze oppure, come in questo caso, fornendo il proprio contributo ai lavori delle Commissioni parlamentari o, ancora, con la partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri del Governo nazionale, quando vengono trattati *dossier* di interesse comunitario; una prassi già adottata da alcuni Paesi, su cui si potrebbe riflettere più approfonditamente per valutare l'opportunità di un'eventuale introduzione anche nel nostro Paese.

Al fine di influenzare il processo decisionale in seno al Consiglio, occorre quindi essere altamente incisivi in tutte le fasi negoziali, dal gruppo di lavoro al COREPER, e non focalizzare le proprie aspettative negoziali soltanto sulle sessioni ministeriali.

In tale contesto, occorre avere alle spalle amministrazioni reattive e capaci di esprimere una posizione in tempi brevi, adattandosi ai diversi contesti negoziali: livello tecnico, livello politico orizzontale in COREPER e livello ministeriale.

È ancora presto per giudicare l'attuazione della legge n. 11 del 2005, ma posso dire già in questa fase che i nuovi strumenti previsti per la fase ascendente hanno senza dubbio rafforzato la posizione italiana in ambito comunitario, con particolare riguardo a quei negoziati sui quali numerose amministrazioni nazionali hanno una competenza specifica. Penso, in particolare, alla strategia di Lisbona e alle proposte in materia di politica energetica e lotta al cambiamento climatico.

Il coordinamento offerto dal Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei, segnatamente nei settori pertinenti il COREPER prima parte, ha sovente fornito un indubbio contributo volto a sintetizzare, in tempi relativamente brevi, posizioni di amministrazioni nazionali ampiamente divergenti.

Il segretario del Comitato interministeriale costituisce un interlocutore di alto livello a cui potersi sempre rivolgere quando da Roma giungono segnali contrastanti su alcune questioni di carattere orizzontale.

Uno dei positivi effetti collaterali delle istituzioni del CIACE è, poi, l'individuazione all'interno di ogni amministrazione di un interlocutore stabile per gli affari europei. Questa rete, unita alla presenza di consiglieri diplomatici presso la maggior parte dei ministeri e di qualche amministrazione regionale, permette una veloce circolazione delle informazioni e maggiore efficacia della nostra azione in ambito comunitario.

Il programma Galileo è, ad esempio, un *dossier* le cui evoluzioni negoziali sono state particolarmente rapide e complesse, e hanno necessitato di un fermo e continuo coordinamento che è andato spesso al di là dei consueti canali istituzionali, ma che a questi faceva saldamente riferimento.

Non affronteremo, quindi, disarmati le sfide dell'Europa riformata a Lisbona, ma saremo forti di una decennale esperienza consolidata con la disciplina offerta prima dalla legge n. 86 del 1989 e poi dalla legge n. 11 del 2005.

La legge n. 11 del 2005 costituisce la prima incisiva riforma della cosiddetta legge La Pergola, che in passato aveva subito soltanto qualche significativo emendamento. Sono stato testimone dell'approvazione della legge La Pergola, in qualità di primo consigliere diplomatico dell'allora Ministro per le politiche comunitarie Antonio La Pergola, e ho potuto verificare in concreto come il nuovo quadro legislativo abbia dato un significativo impulso all'attuazione del diritto comunitario nel nostro ordinamento giuridico. La legge La Pergola già prevedeva strumenti di coordinamento per la cosiddetta fase ascendente, relativa alla formazione del diritto comunitario; nei fatti, tuttavia, gli effetti maggiori del nuovo strumento legislativo si sono fatti sentire soprattutto nella fase

discendente del processo di integrazione europea e, in particolare, nella trasposizione delle direttive nell'ordinamento italiano.

Il legislatore ha, infatti, fornito uno schema entro il quale le istituzioni italiane avrebbero dovuto periodicamente dedicare il proprio lavoro al recepimento del diritto comunitario. Non solo; lo schema della legge comunitaria annuale ha fornito anche uno spazio per porre rimedio alle procedure di infrazione avviate dalla Commissione per violazione delle norme comunitarie.

Questo meccanismo ha innescato un circolo virtuoso che ha portato poi alla periodica organizzazione delle cosiddette «riunioni pacchetto» con la Commissione, in cui si discute del precontenzioso, e talvolta anche del contenzioso, in determinati settori delle politiche comunitarie. Ho, poi, assistito alla maturazione di tale sistema da direttore generale per l'integrazione europea del Ministro degli affari esteri. Attraverso il lavoro dell'ufficio responsabile per gli affari giuridici, la direzione generale per l'integrazione europea ha sempre cercato di fornire un contributo di servizio alle altre amministrazioni e al coordinamento del Dipartimento per le politiche comunitarie, mettendo a disposizione l'*expertise* di diplomatici con consolidata esperienza lavorativa e accademica nel campo del diritto comunitario.

In quegli anni, la direzione generale ha confermato il proprio ruolo di importante raccordo tra le diverse stanze competenti nel contenzioso e nel precontenzioso comunitario, in particolare l'Avvocatura dello Stato, il Dipartimento per le politiche comunitarie e il servizio del contenzioso diplomatico, nonché nella fase ascendente, in particolare durante i negoziati del Trattato costituzionale e nel corso della presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, anche alle regioni e province autonome è stato riconosciuto un ruolo di rilievo sia nella fase ascendente, sia in quella discendente del diritto comunitario.

Il sistema normativo di attuazione della Costituzione riformata è stato completato dalla legge La Loggia e da alcune disposizioni della legge Buttiglione.

Il dibattito sulla redazione del progetto di legge La Loggia ha evidenziato, sin dall'inizio, un deciso confronto più sulle posizioni e sui principi che su reali esigenze di partecipazione al processo di integrazione europea.

Lo dimostra il dettato dell'articolo 5 della legge La Loggia, che prevede la partecipazione obbligatoria alle sessioni di lavoro comunitarie in settori di competenza concorrente o esclusiva regionale di un rappresentante delle regioni a statuto speciale o province autonome, presupponendo che la specialità di una regione come la Sicilia sia identica a quella della provincia di Bolzano. Ad ogni modo, dopo una lunga fase preparatoria, le regioni dovrebbero essere a breve pronte a partecipare a lavori comunitari e in particolare ai gruppi di lavoro e ai comitati del Consiglio della Commissione.

Vorrei essere chiaro su questo punto: la Rappresentanza, come tutte le amministrazioni centrali, ha dato il proprio contributo per attuare prontamente le previsioni della legge n. 1 del 2005 e della legge La Loggia. Per partecipare ai negoziati ci vuole però impegno, conoscenza dei *dossier* e un reale interesse al negoziato, anche in considerazione di rilevanti costi finanziari che tale partecipazione avrà per i bilanci regionali.

I benefici e il valore aggiunto nel nostro Paese andranno, poi, in una seconda fase attentamente misurati, soprattutto in tempi come quelli attuali in cui vengono adottate rigorose politiche di contenimento della spesa pubblica nei confronti delle amministrazioni centrali e della stessa Rappresentanza permanente.

Agli aspetti finanziari si aggiungono quelli pratici e logistici; i tempi dei negoziati comunitari sono serrati e richiedono risposte in tempo reale. Un ulteriore appesantimento dei processi decisionali e di coordinamento rischierebbe di avere un impatto fortemente negativo sulla difesa dei nostri interessi.

Indipendentemente dall'attuazione della legge La Loggia e del Titolo V della Costituzione, la Rappresentanza ha sempre mantenuto un canale di comunicazione aperto con le regioni e con gli uffici presenti a Bruxelles. Lo dimostrano la conclusione positiva di numerosi e delicati negoziati

condotti fianco a fianco con i rappresentanti regionali, come ad esempio l'approvazione dei piani regionali di sviluppo rurale, nonché la continua assistenza che i funzionari della Rappresentanza forniscono ai rappresentanti degli enti locali in materia di fondi strutturali e, più in generale, con riguardo a tutti quei settori per i quali l'Unione europea offre importanti occasioni di finanziamento. Anche in materia di procedure di infrazione, molte delle quali riguardano violazioni degli enti locali, abbiamo finalmente aperto un canale di comunicazione e di scambio di informazioni con gli uffici regionali di cui indubbiamente ha beneficiato il nostro Paese in termini di risoluzioni positive delle infrazioni avviate dalla Commissione.

Vorrei, adesso, parlarvi più in dettaglio del lavoro della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea e di alcuni cambiamenti occorsi negli ultimi anni, che hanno sensibilmente migliorato la produttività in alcuni settori.

Le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri presso l'Unione europea costituiscono un sistema consolidatosi nel corso di decenni di vita del processo di integrazione europea e hanno sviluppato prassi di lavoro e canali di comunicazione che facilitano l'azione dei Governi europei in ambito comunitario.

La Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea costituisce il principale raccordo fra l'attività del Governo nazionale e le istituzioni comunitarie. La posizione nazionale da assumere nel corso dei negoziati comunitari viene elaborata nelle competenti stanze di coordinamento, ad esempio CIACE, Ministero degli affari esteri, Presidenza del consiglio; oppure, quando non vi siano questioni di carattere orizzontale che coinvolgono più ministeri, direttamente dall'amministrazione capofila e viene poi trasmessa agli uffici di Bruxelles.

Lo ripeto ancora una volta perché, nel corso dei lavori preparatori del disegno di legge La Loggia e Buttiglione, l'argomento è stato spesso al centro di equivoci: la Rappresentanza non definisce la posizione del Governo italiano, né svolge attività di coordinamento tra le diverse posizioni delle amministrazioni nazionali e regionali sui *dossier* in esame a Bruxelles; il compito dei funzionari di Rappresentanza è di negoziare, sulla base delle istruzioni ricevute, offrendo un costante strumento di raccordo tra le istituzioni comunitarie e le amministrazioni nazionali.

In Rappresentanza lavorano 128 persone, tra cui vi sono 23 diplomatici concentrati nei settori della politica estera e negli uffici di coordinamento, e circa 45 funzionari provenienti da altre amministrazioni nazionali o regionali, responsabili per le politiche settoriali dell'Unione, a cui si aggiunge il personale militare e quello amministrativo di supporto.

In ragione dell'ampio numero di settori da seguire, si tratta della nostra più grande rappresentanza diplomatica. Ciononostante, personale e risorse finanziarie sono particolarmente limitate rispetto all'ampiezza di compiti da svolgere, soprattutto se comparati a quelli degli altri Paesi di analoghe dimensioni, peso economico e tradizione europeista. Anche la sede della Rappresentanza permanente è ubicata in una zona che non è all'altezza delle esigenze di un grande Paese come l'Italia.

Come indicato in precedenza, già in questa fase, ad esempio, occorrerebbe significativamente rafforzare, come è avvenuto ad inizio anno in altre rappresentanze, la presenza di funzionari in settori nei quali le proposte legislative in esame sono suscettibili di incidere sensibilmente sul sistema produttivo italiano, con conseguenze stimabili nell'ordine di miliardi di euro. Si pensi, in particolare, alle proposte legislative del pacchetto energia, ambiente e cambiamento climatico.

Lo stesso discorso vale per i settori destinati a un ulteriore salto di qualità nel quadro del Trattato di Lisbona, come la PESC e la PESD e i settori giustizia e affari interni.

Queste considerazioni valgono anche per l'istituzione del futuro servizio europeo per l'azione esterna, su cui occorrerebbe già in questa fase programmare politiche del personale idonee a farci arrivare pronti a questo importante appuntamento.

Questo discorso vale in particolare per la Rappresentanza, ma anche per tutte le altre amministrazioni coinvolte in negoziati comunitari.

Spesso si dimentica che una migliore produttività della nostra azione in ambito comunitario ha conseguenze dirette e concrete sulla vita dei nostri cittadini, e danni economici centinaia di volte

superiori ai piccoli risparmi ottenuti, ad esempio, con tagli di personale.

La maggior parte delle risorse umane della Rappresentanza è utilizzata per lo svolgimento della fase ascendente e quindi per la preparazione, partecipazione, nonché per i seguiti dei gruppi di lavoro, comitati del Consiglio e della Commissione europea, nonché delle riunioni a livello ministeriale. Altre importanti attività della Rappresentanza sono indirizzate alla gestione delle procedure di infrazione, agli aiuti di Stato, al supporto del personale italiano presso le istituzioni comunitarie, nonché al monitoraggio delle procedure di selezione per l'assegnazione dei fondi comunitari.

Statuto e organizzazione della Rappresentanza sono omogenei a quelli di altre rappresentanze diplomatiche, per esempio la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'ONU a New York, o presso l'OCSE a Parigi. Al vertice vi è il rappresentante permanente che, oltre ad essere responsabile delle gestioni generali delle attività di Rappresentanza, partecipa alle riunioni del comitato dei rappresentanti permanenti.

Per meglio comprendere l'attività che svolgiamo, apro una brevissima parentesi sullo svolgimento dei negoziati comunitari. Ho letto nei resoconti delle precedenti audizioni che informazioni al riguardo erano state richieste dagli onorevoli membri di questa Commissione, ma che per motivi di tempo non è stato possibile discutere la questione.

Il potere di iniziativa legislativo comunitario spetta alla Commissione europea che adotta le proposte legislative e le presenta al Consiglio dell'Unione europea ed al Parlamento europeo. Il lavoro di Rappresentanza inizia in molti casi ben prima dell'esame della proposta in Consiglio dell'Unione europea; si cerca, infatti, di rappresentare i nostri interessi alla Commissione europea già durante la fase di redazione della proposta legislativa, in modo da orientare, nella misura possibile, il risultato finale in una direzione a noi favorevole.

Si tratta, in questo caso, di un lavoro che consiste nel raccogliere informazioni il più aggiornate possibile, nel rappresentare alla Commissione, a tutti i livelli, dal commissario ai più giovani funzionari responsabili per il *dossier*, quali sono i nostri interessi, cercando di influenzarne le decisioni.

Tale attività presuppone, però, che le amministrazioni nazionali abbiano, sin dalle fasi embrionali del negoziato, idee chiare di una visione strategica circa gli interessi italiani nel negoziato in avvio. Una volta adottata la proposta, questa viene esaminata in Consiglio, prima nei gruppi di lavoro e comitati, ed in Parlamento nelle Commissioni competenti per materia. Con riguardo a queste ultime, la Rappresentanza mantiene un canale aperto con i parlamentari dell'Unione europea, fornendo informazioni circa la posizione del Governo italiano sui diversi *dossier* in esame ed assistendo ai lavori delle Commissioni parlamentari.

In Consiglio, ai gruppi di lavoro e ai comitati partecipano funzionari italiani delle amministrazioni competenti per materia e gli esperti della Rappresentanza. Questi ultimi, che hanno la conoscenza tecnica delle proposte in esame, assisteranno il rappresentante permanente in COREPER e nei Consigli dei ministri.

Questo lavoro costituisce, però, soltanto la punta dell'iceberg di un'attività molto più ampia che comprende, ad esempio, la costruzione di alleanze sul fronte europeo e l'assicurazione di un costante flusso di informazioni sotto il profilo interno.

Quanto alla fase discendente, sin dal mio arrivo ho ristrutturato l'organizzazione della Rappresentanza permanente e centralizzato la gestione dei *dossier* concernenti procedure di infrazione e aiuti di Stato.

In passato, le singole procedure di infrazione erano gestite dagli uffici di settore, ad esempio le procedure di infrazione in materie ambientali dall'ufficio ambiente della Rappresentanza e quelle in materia di appalti dall'ufficio mercato interno. Questo tipo di organizzazione aveva il difetto di non creare un interlocutore unico e di sviluppare prassi gestionali difformi secondo i settori di competenza. Anche i flussi di informazione erano difficilmente gestibili, giacché non vi era una struttura amministrativa centralizzata.

Dal 2005 la Rappresentanza permanente si è dotata di un ufficio che gestisce centralmente tutte le procedure di infrazione e gli aiuti di Stato.

È stata una scelta lungimirante, giacché la Commissione europea ha, nel corso degli ultimi mesi, adottato una serie di iniziative volte ad accelerare l'iter procedurale dell'infrazione.

Il funzionamento di tale ufficio ha evidenziato sin dall'inizio alcuni vantaggi: la creazione di un interlocutore unico per gli uffici della Commissione da un lato, e per quelli italiani dall'altro; la standardizzazione di prassi di lavoro e di procedure di informazione e di trasmissione della documentazione, particolarmente importanti in questo settore.

Tali vantaggi sono stati in seguito rafforzati dalla creazione presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche europee, di una struttura di missione, che ha completato, insieme agli uffici competenti del Ministero degli affari esteri, il sistema di coordinamento su tali questioni, rendendolo coerente e - parlano i dati - produttivo di effetti positivi.

Del funzionamento della struttura di missione sul contenzioso comunitario e sulle procedure di infrazione, e più in generale della loro gestione a livello comunitario nazionale, ha già parlato il professor Adam nel corso dell'audizione del 14 novembre scorso.

Nel rigoroso rispetto dei rispettivi ruoli istituzionali, i nostri uffici hanno costituito, nel corso degli ultimi anni, un filo diretto quotidiano con quelli della Commissione europea, un dialogo cooperativo che si sta rivelando fruttuoso.

Tale canale aperto di comunicazione costituisce, infatti, un efficace strumento di raccordo tra istituzioni comunitarie e nazionali, consentendo di evitare incomprensioni e violazioni di regole procedurali atte a causare gravi danni al nostro Paese.

Si sono moltiplicate le «riunioni pacchetto», che hanno consentito di avviare alla soluzione, e quindi all'archiviazione, di numerosi casi. Ben dieci riunioni nel biennio 2006-2007, cinque con la direzione generale mercato interno, tre con la direzione generale ambiente, una con la direzione generale impresa, una con la direzione generale trasporti ed energia, a fronte delle quattro riunioni del biennio precedente.

Sul piano della soluzione delle procedure pendenti, sono poi stati ottenuti risultati importanti; grazie all'efficace funzionamento dei meccanismi di coordinamento creati presso la Rappresentanza e presso il Dipartimento politiche comunitarie, il 2007 si è chiuso con 198 infrazioni pendenti, a fronte di 247 di fine 2005. Ebbene, l'Italia è ancora purtroppo il Paese membro con il maggior numero di infrazioni aperte, ma ha registrato il miglior risultato dal 1997.

L'efficacia dell'azione svolta è altresì di immediata evidenza, soprattutto nella trattazione di alcune procedure di particolare delicatezza. Oltre alle procedure di infrazione, ho voluto rafforzare anche altri settori di attività della Rappresentanza. Mi riferisco in particolare al sostegno del personale comunitario presso le istituzioni europee.

Per motivi strutturali dovuti alla mancanza di funzionari italiani in alcuni gradi della carriera in Commissione europea, l'Italia sta attraversando una fase di difficoltà in termini di rappresentatività ai vertici delle istituzioni comunitarie e in particolare della Commissione europea.

I funzionari italiani sono numerosi, di buon livello e soprattutto nei gradi più bassi, una situazione che porterà benefici nel medio termine, ma che a breve rischia di essere piuttosto difficile per quanto ci concerne. Per questo motivo, ho deciso di rafforzare la struttura che segue le questioni concernenti il personale italiano in servizio presso le istituzioni europee. Oggi, infatti, occorre più di prima sostenere i candidati italiani in ragione delle loro reali qualità professionali e dell'effettiva rispondenza ai requisiti richiesti per il posto per cui si candidano.

In passato, aveva invece vinto la logica del sostegno a pioggia, privo di motivazioni sostanziali e di una reale conoscenza del personale che si sosteneva, un approccio che minava la credibilità dell'azione del Governo italiano e improduttiva di effetti positivi. Dopo qualche mese di rodaggio, oggi possiamo dire che il nostro lavoro è ampiamente apprezzato dai funzionari italiani in servizio presso le istituzioni comunitarie, che trovano un interlocutore costante negli uffici di Rappresentanza, appoggiato naturalmente dall'ufficio parallelo presso il Ministero delle politiche comunitarie.

Considerato l'alto valore strategico della presenza di funzionari italiani e, quindi, di interlocutori italiani sui *dossier* presso le istituzioni comunitarie, occorrerà rafforzare la struttura che abbiamo

creato presso la Rappresentanza, che è ancora ben lontana dalle analoghe strutture degli altri grandi Stati membri dell'Unione, come Germania, Regno Unito, Spagna e Francia.

Risultati particolarmente incoraggianti in questo campo sono arrivati anche grazie al rafforzamento di tali competenze all'interno del Dipartimento per le politiche comunitarie e della direzione generale per l'integrazione europea del Ministero degli affari esteri.

Onorevoli deputati, Jean Monnet ha scritto nelle sue memorie che le nazioni sovrane del passato non costituiscono più il quadro dentro il quale si possono risolvere i problemi del presente; tale quadro sarà offerto, ancora di più dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dalle istituzioni dell'Unione europea.

Dal 2009 l'Unione europea avrà maggiori poteri e responsabilità e istituzioni più autorevoli, capaci ancora di influenzare direttamente e in misura più ampia le decisioni adottate a livello nazionale. Occorre, quindi, attrezzarsi per essere più incisivi e per garantire ai nostri cittadini maggiori benefici dalla partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea.

Nel medio termine, occorrerà rivedere alcune disposizioni della legge n. 11 del 2005; nel breve periodo occorre, però, rafforzare immediatamente le strutture esistenti. Una politica nazionale più incisiva in ambito comunitario, infatti, è già possibile in questa fase con gli strumenti legislativi attuali e senza grandi riforme. Come ha sottolineato il segretario del CIACE nel corso della sua audizione, occorre rafforzare le strutture attuali, soprattutto in termini di risorse umane e finanziarie. Gli sforzi fatti in questi ultimi anni, pur nella sempre maggiore ristrettezza finanziaria, dimostrano che con piccoli cambiamenti si possono ottenere subito grandi risultati. Bisogna, quindi, aumentare il prestigio del nostro Paese in Europa, ma anche indirizzare i negoziati comunitari verso decisioni capaci di procurare al nostro Paese sensibili benefici economici, sociali e ambientali. Dobbiamo essere, quindi, consapevoli che un maggiore sforzo comune di tutte le istituzioni politiche italiane e una maggiore attenzione ai temi comunitari avrà conseguenze positive per l'avvenire del nostro Paese.

Come sottolineato da Jacques Delors, i popoli d'Europa, sempre più preoccupati delle conseguenze economiche della globalizzazione e delle problematiche legate all'immigrazione, si rifugiano negli egoismi locali e nazionali. Dobbiamo, oggi più che mai, evitare la tentazione di ricorrere a questo atteggiamento e comprendere che un rafforzamento della nostra posizione sullo scenario europeo è una condizione necessaria per evitare un drammatico declino del nostro Paese e per dare ai cittadini italiani una risposta efficace alle sfide della globalizzazione, una risposta che sarà inevitabilmente europea.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'ambasciatore; egli ha senza dubbio una visione molto ampia della situazione, per cui spero che i colleghi vorranno approfittare della sua presenza. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

**ARNOLD CASSOLA.** Mi sembra che dalla relazione dell'ambasciatore emerga il fatto che, come abbiamo già ripetuto varie volte, c'è bisogno di rafforzare le strutture ministeriali del Dipartimento per le politiche comunitarie qui in Italia perché, come ha detto lei, con l'allargamento a 27 Paesi, diventa molto più problematico negoziare in anticipo per poter influenzare in fase ascendente; inoltre adesso, con l'adozione del Trattato di Lisbona, bisogna essere più incisivi.

Avrei una curiosità. Come lei vede, dobbiamo ancora approvare il programma del 2007 e siamo nel 2008. Come ambasciatore in rappresentanza dell'Italia, le chiedo: il lavoro del Parlamento in questo senso serve a qualcosa? Come può essere migliorato?

Dico questo perché è anacronistico che stiamo qua ancora a discutere, quando un anno è già passato. In che maniera, quindi, questo lavoro può essere di utilità ai rappresentanti dell'Italia, sia a Bruxelles, sia in altre sedi?

GABRIELE FRIGATO. Innanzitutto, devo ringraziare per questa relazione che, al di là del contenuto, mi pare esprima una tensione europeista molto chiara e molto forte di cui non posso che compiacermi.

Le sottolineature positive rispetto al Trattato di Lisbona mi rafforzano nella convinzione, che ho più volte espresso anche in questa Commissione: questa macchina, che era ferma e impantanata, a Lisbona è stata riportata in strada e rimessa in moto, anche se tutti siamo convinti che qualche volta si possa fare di più e meglio. Questo non può che essere positivo, con tutti gli elementi che venivano poco fa ricordati dall'ambasciatore. Alcune delle sue sollecitazioni trovano riferimento anche nella risoluzione che ho presentato in Aula in merito alla relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che verrà discussa e approvata nei prossimi giorni, proprio rispetto alla necessità di sviluppare un rapporto tra l'attività dei nostri ministeri e la Rappresentanza italiana presso l'Unione europea.

Accanto a tale questione, che ritengo assolutamente importante se non indispensabile, pongo una domanda - so che rischio la banalità, ma ho fede nella bontà dell'ambasciatore - che ogni tanto emerge anche nei nostri dibattiti e alla quale anch'io ho replicato, nell'ultimo dibattito in Aula, in relazione a qualche critica che è stata espressa.

Effettivamente questa Europa viene a volte percepita come l'Europa dei burocrati dove si misurano i centimetri di un frutto (per esempio, con riferimento all'esame dell'attuale disegno di legge comunitaria, noi abbiamo il problema delle uova, dell'inscatolamento e via dicendo). Come ripeto, abbiamo riportato le sue preoccupazioni anche nella risoluzione e quindi non possiamo che dividerle; tuttavia, in base alla sua esperienza, vorrei sapere quali suggerimenti ci può dare a questo proposito. Se da un lato, infatti, va rafforzato il rapporto tra le istituzioni - quindi anche gli organici, considerato che le materie sono sempre più ampie e complesse e richiedono personale qualificato con competenze specifiche - mi chiedo: come coniugare questa necessità con il «pericolo» di una percezione eccessivamente burocratica dell'Europa?

Sappiamo che questo «tarlo» dell'eccesso di burocrazia a volte, con l'andare del tempo, fa scemare la tensione europeista che riconosco nelle sue parole. È giusto infatti occuparsi dei singoli problemi, ma nell'ambito di un disegno concernente la costruzione dell'Europa.

FRANCESCO STAGNO d'ALCONTRES. Desidero in primo luogo scusarmi per essere arrivato in ritardo e aver sentito solo la parte conclusiva dell'intervento dell'ambasciatore, la cui attività è molto attenta a migliorare le relazioni con l'istituzione Unione europea.

È chiaro che i suoi segnali non ci colgono impreparati, poiché abbiamo già avvertito in passato questa lentezza nei collegamenti tra i Parlamenti e l'Unione europea, sia nella fase ascendente, sia nella fase discendente; lo abbiamo constatato anche in occasione dell'esame del disegno di legge comunitaria, rispetto alla quale mi pare che già ci siano elementi che vanno nella direzione di un tentativo di riforma, o perlomeno di un miglioramento della legge stessa.

La ringrazio, ambasciatore, per i suggerimenti che ci ha dato e per il suo attivismo. Effettivamente, quello che diceva l'onorevole Frigato forse è condiviso anche da gran parte dei cittadini e da gran parte dei Paesi membri.

L'eccessiva burocratizzazione su certi provvedimenti può allontanare i cittadini dal sentimento europeo, piuttosto che avvicinarli. In tal modo, rispetto al progetto europeo, si potrebbe registrare - vorrei evitare affermazioni troppo forti - un allontanamento delle popolazioni dei Paesi membri; quindi, forse sarebbe opportuno che l'Unione europea e i Paesi membri si attivassero e promuovessero una velocizzazione delle procedure di formazione della legislazione europea, non solo per snellirle, ma anche per migliorarle.

PRESIDENTE. Vorrei davvero cogliere l'occasione che ci è fornita dalla sua presenza, ambasciatore, cercando di mettere a frutto soprattutto la sua esperienza.

La prima è una domanda di carattere generale: noi continuiamo a citare il Trattato di Lisbona, ma quali cambiamenti istituzionali immediati influiranno praticamente da subito sulla nostra azione e

quando? Per quali interventi si sta attrezzando la Rappresentanza? Per quali interventi dobbiamo attrezzarci noi? Glielo chiedo perché il Trattato non è ancora stato ratificato e nello stesso tempo è stato firmato.

Quali sarebbero le priorità, se lei dovesse stilare una lista - ci avrà sicuramente già pensato -, in relazione alle quali è necessario prepararsi, visto che alcuni settori subiranno cambiamenti immediati (abbiamo citato alcuni *dossier* importanti in proposito)? Quali sono i cambiamenti immediati dinanzi ai quali occorre prendere delle decisioni?

Le chiedo di avere pazienza, perché la mia lista di domande è un po' lunga.

Se io fossi in lei, mi troverei a Bruxelles e avrei la possibilità di osservare cosa succede. Noi non possiamo farlo perché, quando i provvedimenti arrivano al nostro esame (spesso non li vediamo proprio arrivare), siamo già nella fase in cui si procede ai vari aggiustamenti, mentre lei ha la possibilità di seguire i processi di cambiamento nel momento in cui si verificano. Ebbene, qualcosa si sta avviando davvero. Noi vediamo più gli aspetti politici, ma meno quelli politico-amministrativi e organizzativi.

Inoltre, se potesse decidere lei, quale modello ottimale di Rappresentanza ipotizzerebbe sul piano organizzativo, analizzando le pratiche europee? Lei ha già citato la necessità di avere più risorse in determinati settori, tuttavia potrebbe anche suggerire qualche buona pratica da seguire. Se lei potesse, come ridisegnerebbe la Rappresentanza (anche se sappiamo che non tutto può essere trasportato da un piano all'altro)? Le chiedo di esprimere una valutazione al riguardo, tenendo in considerazione anche un modello ottimale di organizzazione del lavoro di un Parlamento (non ottimale in senso ideale assoluto, ma considerando la realtà italiana e le migliori pratiche europee). Le pongo questa domanda, come se lei fosse come il nostro consulente. Del resto, l'abbiamo chiamata per questo.

Infine, partendo dal dato attuale, in questa prospettiva di Europa che cambia, in considerazione dei migliori e maggiori strumenti della Rappresentanza di cui ci si vuole dotare, vorrei sapere qual è il rapporto ottimale che possiamo cominciare a instaurare, a partire da oggi e per il futuro, tra la Rappresentanza e il Parlamento (ossia questa Commissione).

Penso, con questo, di aver esaurito gli interrogativi che mi ha sollecitato la sua ricca - ancorché in alcuni passaggi diplomatica, giustamente - relazione.

Do la parola all'ambasciatore Cangelosi per la replica.

ROCCO ANTONIO CANGELOSI, *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea*. Ringrazio per le stimolanti domande che mi sono state poste, che richiedono una riflessione da parte nostra.

L'onorevole Cassola e il presidente mi chiedevano come si potrebbe meglio utilizzare il lavoro del Parlamento a Bruxelles. È un problema che dobbiamo porci, perché in effetti il ruolo dei Parlamenti nazionali viene rafforzato dal Trattato di Lisbona. I Parlamenti nazionali, dunque, interverranno maggiormente nella legislazione comunitaria; non solo, ma saranno anche i guardiani della sussidiarietà - questo per rispondere anche al vicepresidente - per evitare quell'eccesso di burocratismo, che si traduce nell'elaborazione di proposte che vanno a toccare troppo in dettaglio la legislazione.

Questo spetterà poi ai Parlamenti nazionali. Per questo è stata inserita la possibilità del cosiddetto cartellino giallo di avvertimento quando una proposta della Commissione vada al di là dei principi generali della sussidiarietà. Il rapporto con i Parlamenti nazionali diventa, altresì, molto importante per facilitare la trasposizione della legislazione comunitaria, per far sì che tutto funzioni meglio, per evitare quelle strozzature di fronte alle quali ci troviamo spesso, allorché viene definita una direttiva comunitaria e bisogna trasporla, con le difficoltà e le ansie che ci sono.

Attiro la vostra attenzione, peraltro, sulla modifica della struttura legislativa degli atti comunitari, perché è vero che questi continuano a mantenere la loro definizione - «direttiva», «regolamento», «decisione» e via discorrendo (mentre nella Costituzione avevamo introdotto il termine «legge», «legge quadro», «decisione» e così via) - però è stata introdotta una gerarchia delle norme, per cui

avremo una situazione in cui, sempre di più, ci sarà una legislazione quadro a livello comunitario e una successiva applicazione lasciata in pratica ai Parlamenti nazionali. È su questa base che noi dobbiamo muoverci e in questo contesto dobbiamo proseguire.

Lo stesso vale per il rapporto che c'è tra il Parlamento e la Rappresentanza italiana; è un rapporto che noi cerchiamo di sviluppare sempre di più, attivando anche i contatti tra Parlamento europeo e Parlamento nazionale. Quando poi sarà possibile per i parlamentari europei partecipare ad alcune sessioni del Parlamento nazionale, dove si discutono problemi europei, potremo creare una sinergia certamente molto utile per tutti quanti. In effetti, i parlamentari che seguono questi aspetti a Bruxelles potrebbero certamente dare al Parlamento nazionale una serie di indicazioni e di suggestioni estremamente utili.

Naturalmente, il ruolo dei Parlamenti nazionali viene valorizzato nella misura in cui noi vi forniamo sempre di più gli strumenti necessari, nella speranza che questo flusso di informazioni arrivi. Lo possiamo rendere più selettivo, più mirato, ma questo dipende anche dalle sollecitazioni che noi riceviamo da parte vostra: più sollecitazioni riceviamo, più noi riusciamo a orientare la nostra azione a Bruxelles e a rispondere alle vostre esigenze.

Il lavoro di sinergia è estremamente importante e utile, perché rende più facile il funzionamento di tutto il meccanismo. Soprattutto il Parlamento nazionale, che dal punto di vista politico ha percezione diretta delle esigenze che i cittadini rappresentano, può fornire alla Rappresentanza, in quella fase che precede la formulazione della proposta della Commissione, indicazioni molto utili per influenzare la Commissione stessa. Infatti, poiché quest'ultima non è un organismo asettico, ma può subire delle influenze, potrebbe risultare produttivo convincerla ad intraprendere una determinata azione.

Credo utile, inoltre - e questo voi lo state facendo in maniera molto encomiabile - intensificare i rapporti tra il Parlamento nazionale e gli organismi comunitari, programmando le audizioni dei vari commissari e dei vari rappresentanti. Lo scambio di informazioni diventa uno strumento estremamente utile per il funzionamento dell'Unione europea.

L'onorevole Frigato faceva riferimento al problema dell'eccesso di tecnocrazia che si può determinare a seguito del rafforzamento dell'eurocrazia e degli organismi italiani che operano a Bruxelles. Io condivido completamente il suo punto di vista e mi rendo conto che bisogna evitare assolutamente che questo diventi un discorso esclusivamente tecnocratico riservato soltanto a degli esperti.

È necessario per questo che la responsabilità sia sempre maggiore (mi riferisco a quello che gli inglesi chiamano *accountability*). Le istituzioni tecniche, che sono chiamate a gestire determinati processi decisionali, devono poi rispondere anche al Parlamento. Io ritengo che sia molto utile intensificare questi rapporti e credo che, in effetti, nell'evoluzione dell'Unione europea - e qui rispondo in parte anche a quello che chiedeva il presidente Bimbi - vi saranno alcuni cambiamenti immediati.

Se il Trattato viene ratificato - perché non possiamo prescindere da questo presupposto -, entro la fine dell'anno 2008, dobbiamo assolutamente nominare il Presidente stabile. Non dobbiamo aspettare la nomina della Commissione, ma dobbiamo nominare subito, nei termini del Trattato - quindi al 1° gennaio 2009 - il Presidente stabile dell'Unione e l'Alto rappresentante-Ministro degli esteri.

Questi sono, dunque, elementi che ci impongono immediatamente un cambiamento epocale del funzionamento dell'Unione europea, perché avremo un Presidente stabile che si aggiungerà al Presidente della Commissione; quindi dovremo valutare come si equilibreranno queste due figure nell'ambito del contesto europeo.

Dovremo vedere di quali strumenti operativi disporrà il Presidente del Consiglio. Creerà una struttura sua propria o si avvarrà della struttura esistente del segretariato del Consiglio?

Ancora maggiore sarà l'impatto che avrà l'Alto rappresentante, nello stesso tempo Vicepresidente della Commissione. Infatti, immediatamente avremo questo doppio cappello e la creazione anche di un servizio esterno comune che avrà, naturalmente, un impatto di notevole rilievo sui servizi e sulle

amministrazioni nazionali.

A questo bisogna prepararsi in modo adeguato. Proprio per queste ragioni, però, bisogna evitare che il discorso diventi tecnocratico. Per questo accennavo alla presenza di un rappresentante permanente (non necessariamente italiano, ma anche proveniente dagli altri Paesi) - e non lo dico per me, perché io sono ormai al termine della mia missione, ma per il futuro -, che abbia una valenza sempre più politica, nel senso che, pur essendo un tecnico, deve rispondere politicamente a determinate sollecitazioni e a determinati indirizzi.

Egli deve continuare ad essere, come è stato fino ad ora, un tecnico, un funzionario internazionale diplomatico di grande esperienza (che si acquisisce in tanti anni), ma, allo stesso tempo, deve essere intensificato questo rapporto sia con il Governo sia con i Parlamenti e con le Commissioni competenti, che sono composte da persone che seguono giorno per giorno l'evoluzione dei fatti comunitari. Quindi, un confronto è estremamente utile, positivo e costruttivo. Su questa base credo che si possano certamente raggiungere ottimi risultati.

Il vicepresidente diceva, poi, che l'eccessiva burocratizzazione rischia di allentare l'anelito e lo spirito comunitario, determinando un rallentamento. Questa è una delle grosse sfide che noi abbiamo di fronte, da qui alle elezioni del Parlamento europeo. Come ho avuto occasione di dire anche la volta scorsa nella mia precedente audizione, infatti, le elezioni del Parlamento europeo saranno un test per valutare quanto l'Europa è percepita dai cittadini europei.

Dovremo tutti quanti svolgere un grosso lavoro di mobilitazione, a livello sia del Parlamento nazionale, sia del Parlamento europeo, sia di istituzioni governative, per incoraggiare la partecipazione alle elezioni. Non dico che dobbiamo forzare i cittadini, ma bisogna spiegare loro cos'è l'Europa e i vantaggi che questa rappresenta, perché è vero che c'è molta burocrazia, ma questa spesso è voluta dagli Stati membri, non dalle istituzioni comunitarie. Gli Stati membri molto spesso costringono la Commissione a introdurre quelle regolamentazioni così dettagliate, essendo in gioco interessi commerciali da difendere, che hanno un impatto immediato.

Detto questo, bisogna però considerare che l'Europa, pur con queste difficoltà, attraverso questi negoziati, sta ottenendo risultati importantissimi. Bisogna dire alle giovani generazioni che è consentito loro attraversare le frontiere e disporre di una moneta unica. Sono le generazioni Erasmus, che hanno effettivamente maturato, introitato il senso della appartenenza all'Europa e lo considerano un elemento molto naturale. Questo è fondamentale nella costruzione della cittadinanza europea.

Credo che dalle nuove generazioni, se coltivate e attentamente stimolate, potranno nascere veramente i cittadini europei del domani; lo sono già, perché si sono formati in un periodo diverso dal nostro. Ricordiamo benissimo, perlomeno molti di noi, quali erano le file che facevamo alle frontiere per andare in Francia o per andare in Germania! Dovevamo cambiare i soldi e vi era tutta una serie di elementi che si sono modificati in maniera straordinaria.

Naturalmente, l'Europa, nonostante sia ancora molto indietro su certi aspetti, rappresenta una realtà di grandissima importanza, essendo il primo attore commerciale nel mondo. Questo non bisogna dimenticarlo. Noi siamo più grandi, per prodotto interno lordo, come mercato, rispetto a tutti gli altri attori. Questo è un fatto estremamente importante che dà all'Europa una potenza notevole, che poi bisogna saper utilizzare; l'Europa è oggi quello che era la Germania un tempo: un nano politico ed un gigante economico.

È necessario che l'Europa stessa sviluppi anche questa sua dimensione europea, intraprendendo queste iniziative ed evitando di ridurre tutto a semplici negoziati molto tecnici (sebbene questi siano necessari perché, attraverso queste *technicalities*, emergono decisioni molto importanti).

Nei prossimi anni, noi ci troveremo ad affrontare alcune sfide di grande importanza. Una è certamente quella di avere un assetto istituzionale nuovo, ma immediatamente dovremo anche valutare la struttura del bilancio europeo al fine di considerare a quali politiche dare la priorità e destinare le risorse europee. Già nel 2008, a maggio, la Commissione presenterà il primo rapporto e sarà fondamentale valutare se destinare più risorse all'agricoltura, alle politiche di coesione, o alla ricerca e all'innovazione.

Si vedrà, inoltre, come conciliare i due aspetti: l'Europa deve essere soltanto un mercato o deve essere anche uno strumento di integrazione e di coordinamento? Per rispondere a un'altra domanda della presidente, è anche questo uno degli obiettivi principali.

Per stilare un elenco, dunque, innanzitutto dobbiamo prepararci al cambiamento istituzionale ed essere pronti a capire come funzionerà questa Unione europea, con il Presidente stabile, un Alto rappresentante e un servizio di relazioni esterne. Al servizio di relazioni esterne provvederà il Ministero degli affari esteri; ovviamente, è necessario prepararsi in tempo, affinché siano destinati a quel servizio in tempo utile funzionari italiani capaci, in grado di rispondere alle varie sfide.

Per quanto riguarda l'operato del Presidente, dovremo valutare come la sua struttura si organizzerà, al fine di capire come preservare il ruolo della Commissione e quello del Consiglio in questo contesto ed evitare che ci sia una prevalenza dell'uno o dell'altra, o una confusione di compiti. Dato il cambiamento legislativo, poi, e la maggiore valenza che avrà il Parlamento europeo, bisogna rafforzare il rapporto con europeo questa istituzione. Il funzionario Nicola Verola si occupava del Parlamento europeo, ma era da solo con alcuni *stageur* e così anche il suo successore.

Questo processo è stato importantissimo, perché adesso non decide soltanto il Consiglio, ma anche il Parlamento, che ha lo stesso potere del Consiglio; quindi è molto importante che i nostri parlamentari siano sensibilizzati sui singoli *dossier*.

Tutti i funzionari di rappresentanza, in effetti, hanno proprio questo compito di sensibilizzare i parlamentari europei, i rappresentanti della Commissione o del Consiglio. Occorre seguire e rafforzare questo aspetto.

Bisogna inoltre rafforzare, come dicevo prima, la parte relativa alle infrazioni e agli aiuti di Stato che devo dire, presidente, è un settore senza fine. Con le poche risorse che ho a disposizione, ho sempre privilegiato questo ufficio e lo sto facendo tuttora, perché ritengo che riguardi un aspetto centrale. L'ho voluto istituire perché ero consapevole della molteplicità dei ricorsi e delle difficoltà che noi ancora incontriamo. Basti pensare al grave problema dei rifiuti di Napoli, che in realtà non assume solo carattere tecnico, non riguarda unicamente il modo in cui recepire queste necessità, è un problema maggiore.

Sono tanti gli aspetti da considerare. Noi spendiamo moltissimo del nostro tempo a risolvere problemi relativi a disposizioni di legislazione primaria o secondaria emanate dalle regioni, che molto spesso emanano una legge senza tener conto dei limiti e delle regole comunitarie

PRESIDENTE. Succede davvero?

ROCCO ANTONIO CANGELOSI, *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea*. Succede davvero, noi abbiamo registrato moltissimi casi. Devo riconoscere che accade sempre di meno perché, grazie al dialogo che si è aperto, molte regioni, soprattutto quelle che hanno istituito degli uffici comunitari, hanno la sensibilità, prima di legiferare, di presentare le proposte e di confrontarsi con la Comunità europea. Questo è molto utile, non soltanto perché in questo modo si legifera e si superano le difficoltà, ma anche perché legiferando e confrontandosi con l'Unione europea, si acquisiscono informazioni sulle possibilità, anche finanziarie, che la Comunità mette a disposizione nei settori ambientali, agricoli e così via; quindi, si tratta di una realtà che bisogna continuare a privilegiare.

È per questo che noi abbiamo bisogno di avere degli interlocutori a Bruxelles, dei funzionari che interloquiscono con le delegazioni, che sono sempre più numerose (questo è un dato di fatto molto positivo).

Oltre alla questione della legislazione comunitaria, delle infrazioni, dell'implementazione della legislazione, vi ricordo la possibilità degli aiuti di Stato regionali. Questi si possono certamente erogare, ma bisogna rispettare le normative comunitarie; infatti, non si possono dare aiuti al funzionamento, ma si possono dare aiuti alla ristrutturazione (ad esempio, gli aiuti che servono per evitare il cambiamento climatico o quelli destinati all'innovazione e alla ricerca). C'è una vasta gamma di possibilità.

Oltre a guardare al nostro interno, poi, è necessario guardare all'esterno; ci sono molte possibilità per le nostre imprese di proiettarsi nella politica euromediterranea dei Balcani, poiché anche in quell'area c'è una politica di vicinato che offre grandissime opportunità. Lei mi chiedeva come ristrutturerei la Rappresentanza. Ebbene, bisogna dire che non è necessario rimettere in discussione molti aspetti, visto che alcune ristrutturazioni sono state già attuate e appaiono consolidate; tuttavia, occorre rafforzare la sua capacità di proiezione esterna e di dialogo con tutte le istanze nazionali. Questo, naturalmente, comporta avere anche maggiore personale. Non mi riferisco a un aumento numerico, poiché solo con il personale non si risolve molto. Ci sono, però, delle sinergie che si possono attivare anche a costo zero. Per esempio, noi utilizziamo moltissimi *stageur* che ci vengono forniti dalle università con reciproca soddisfazione.

In altre parole, arrivano per un periodo breve - ma questo è un sistema che potremmo anche meglio sviluppare - alcuni giovani laureati da poco, da un anno o anche da pochi mesi, che stanno nei nostri uffici e vengono inseriti non per fare fotocopie, ma per lavorare; facciamo loro conoscere la realtà e ce ne avvaliamo per poter rispondere a determinate esigenze. Questo è un altro possibile strumento da utilizzare.

C'è molto interesse da parte dei giovani per quello che succede a Bruxelles e, quindi, si può certamente sviluppare questo reciproco sistema di scambio di informazioni e di collaborazione. Altrettanto importanti sono gli END, cioè gli esperti nazionali distaccati, funzionari delle singole amministrazioni che si distaccano presso le istituzioni comunitarie. Noi ne abbiamo avuto un numero piuttosto limitato - che, però, adesso va crescendo - perché le amministrazioni si privano con difficoltà dei loro funzionari, ma ci si può avvalere anche di esperti regionali, comunali, di personale che svolga una funzione pubblica presso le varie direzioni della Commissione. Questo scambio aiuta molto il nostro lavoro a Bruxelles perché ci offre punti di riferimento importanti e nello stesso tempo porta la visione dell'amministrazione all'interno dell'Unione europea.

Tra l'altro, è stata costituita proprio un'associazione degli END italiani, ovvero l'ufficio della nostra direzione generale per l'integrazione europea, che segue la sistemazione degli END italiani e dà quindi la possibilità di dare effettivamente maggiore impulso alla nostra presenza in istituzioni comunitarie.

Per quanto riguarda il funzionamento ottimale del Parlamento - mi riferisco alla sua ultima domanda, presidente - quello che suggerisco è di intensificare i rapporti e soprattutto questa relazione che già si sta instaurando. La dottoressa Rita Palanza lo sa: a Bruxelles ci sono funzionari della Camera e funzionari del Senato che partecipano alle riunioni che regolarmente la Rappresentanza tiene con i parlamentari europei; pertanto, nella misura in cui noi intensifichiamo la collaborazione e rendiamo omogenea la percezione e la spiegazione dei problemi, si rende più facile la nostra partecipazione all'Unione europea.

Il fatto di continuare queste sedute di confronto con i funzionari competenti, non solo della Rappresentanza ma di tutte le istituzioni europee - mi riferisco sia ai commissari, che ai parlamentari europei - potrebbe aiutare certamente ad acquisire le informazioni necessarie per partecipare al processo decisionale. Non c'è bisogno di bacchette magiche: se c'è maggiore conoscenza e si partecipa ai procedimenti di formazione legislativa, si riesce a incidere in misura maggiore. Se non si partecipa e si rimane emarginati, si rischia di vedere arrivare all'improvviso decisioni di cui ci si chiede il motivo, rammaricandosi per non essere riusciti a prevenirle.

Nessuno ci può togliere il diritto di partecipare. Non è detto che il nostro punto di vista prevalga, però la nostra è certamente una partecipazione che anticipa la proposta, volta a consentire a un Parlamento, a un'amministrazione di far valere il suo punto di vista. Credo che questa sia la strada da seguire.

Da parte mia, non posso far altro che ringraziare questa Commissione - lei, signor presidente, e tutti i membri - per avermi dato anche questa opportunità di esporre alcune valutazioni e di sollevare alcune preoccupazioni - che tutti hanno - in ordine a questa difficile battaglia concernente la partecipazione ad una comunità, che, nonostante sia così importante e ci stia dando grandi risultati, non appare scontata. Come diceva Spinelli, l'Europa non cade dal cielo.

PRESIDENTE. La ringrazio, ambasciatore.

Se non ci sono altri interventi, vorrei chiederle come sta ripartendo il lavoro europeo. In particolare, ho notato che è in programmazione la prossima settimana lo svolgimento di una riunione del Consiglio, che mi pare sia molto legata alla strategia di Lisbona, cui parteciperà il commissario Monti. Credo che in tale contesto, nell'affrontare tematiche di politica economica, si intenderà rimettere a fuoco la strategia della Commissione.

ROCCO ANTONIO CANGELOSI, *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea*. Il Consiglio di primavera, in effetti, che si terrà abbastanza presto, perché sarà a metà marzo, è dedicato proprio ai temi economici e, soprattutto, alla strategia di Lisbona.

Quest'anno il Consiglio europeo dovrà prendere decisioni importanti o prepararsi per assumerle. Mi riferisco soprattutto al pacchetto energia e ambiente e alla questione delle emissioni per le automobili, che ha un impatto importantissimo sulla nostra industria automobilistica, per esempio, perché il rapporto che verrà stabilito tra emissioni e peso delle macchine determinerà alcuni effetti immediati sugli acquirenti e sulla domanda di auto.

C'è poi il pacchetto che citavo prima, su energia e ambiente, ovverosia sul raggiungimento di quegli obiettivi, che sono stati stabiliti dal Consiglio europeo dello scorso anno, del 20 per cento di risparmio, del 20 per cento di emissioni in meno e del 20 per cento di energie rinnovabili.

Per quanto riguarda le rinnovabili, partendo dal 2-3 per cento, dobbiamo chiederci come sia possibile arrivare a produrre questo 17 per cento senza un cambiamento fondamentale. Il costo è alto e il negoziato si aprirà con questa tematica, al fine di stabilire come si possano calcolare queste energie rinnovabili (se, cioè, si possono calcolare anche energie rinnovabili che produciamo al di fuori e che importiamo). Insomma, ci sono tanti elementi tecnici da valutare, che hanno un impatto molto importante.

Vi è poi la strategia di Lisbona, in relazione alla quale occorre fare il punto sulla situazione economica globale. È una situazione economica che non ha prospettive strabilianti; anzi, al contrario tali prospettive sono preoccupanti: alcuni parlano addirittura di stagnazione, mentre altri parlano più ottimisticamente di crescita ridotta. Speriamo che sia questo secondo lo scenario che ci attende.

Inoltre, registriamo un costo del petrolio crescente, un dollaro sempre più in caduta, un euro che si rafforza; pertanto, in questo contesto globalizzato, dobbiamo cercare di prendere decisioni appropriate, senza arrivare a scelte protezioniste, che siano tali da garantirci quantomeno dagli assalti sleali di concorrenza, dal *dumping* sociale, dal *dumping* ambientale. Questo è molto importante. Teniamo conto del fatto che ci sarà una presidenza francese che sarà concentrata molto su questi aspetti economici; Sarkozy non esita a parlare di preferenza comunitaria, con accenti neocolbertisti, se vogliamo definirli tali. Si tratta di una realtà rispetto alla quale occorre trovare il giusto equilibrio.

C'è anche il problema dei fondi sovrani che si abbattono su determinati Paesi, che possono determinare le problematiche che abbiamo conosciuto; è necessario, dunque, stabilire come controllare anche questi movimenti di ingenti masse finanziarie nel contesto internazionale. Tutti questi sono problemi che naturalmente verranno posti all'attenzione del Consiglio europeo di primavera nell'ambito del quale certamente anche il nostro Paese avrà molto da dire. Proprio Padoa Schioppa, che lei prima menzionava, ha presentato all'ultimo Consiglio ECOFIN dell'anno una proposta molto interessante per un monitoraggio proprio sul funzionamento dei fondi, al fine di valutare come si possa controllare il movimento di questi fondi finanziari (egli parlava di un gruppo di saggi oppure di un organismo).

Le reazioni dei Paesi sono state differenziate: c'è chi teme che questo possa introdurre degli elementi di controllo che attenuino un po' il liberismo (chi vuole il liberismo assoluto); tutti quanti, però, sono consapevoli del fatto che occorre evitare il ripetersi di episodi come quello relativo alla banca Northern Rock. In quel caso, se non ci fosse stato l'immediato intervento dello Stato, che ha previsto aiuti finanziari - questa volta approvati dalla Commissione con straordinaria rapidità -, la

sfiducia dei risparmiatori avrebbe determinato conseguenze in tutte le altre banche dell'Unione europea.

Sono problemi, quindi, molto importanti per superare i quali - naturalmente nessuno vuole costituire un super Stato o un super ente di controllo - occorre rafforzare i controlli; bisogna vigilare per evitare questi scompensi finanziari che possono derivare proprio da questa situazione di turbolenza verificatasi nel contesto internazionale.

PRESIDENTE. Ringraziamo moltissimo l'ambasciatore per la sua relazione e per gli spunti di riflessione molto ampi che ci ha offerto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle ore 15,50.**