

CAMERA DEI DEPUTATI - LEGISLATURA XV

COMMISSIONE XIV  
**POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA**

**Resoconto stenografico**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

---

**Seduta di mercoledì 7 novembre 2007**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCA BIMBI

**La seduta comincia alle 9,20.**

*(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 Ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, Coordinatore dell'ufficio di segreteria del CIACE.**

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 Ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, Coordinatore dell'Ufficio di segreteria del CIACE.

L'indagine conoscitiva in corso è volta ad effettuare una ricognizione delle principali novità introdotte dalla legge n. 11 del 2005 e dalla relativa attuazione, nella prospettiva di pervenire all'individuazione di eventuali adeguamenti legislativi o regolamentari. Il CIACE costituisce senza dubbio una delle principali novità e uno dei principali strumenti di raccordo tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario.

Do la parola al Ministro Gaiani per lo svolgimento della sua relazione.

MASSIMO GAIANI, *Coordinatore dell'ufficio di segreteria del CIACE*. Grazie, signora presidente. Ringrazio tutti i membri della Commissione per questo invito. Sono molto onorato di poter contribuire all'indagine che state svolgendo. Nel mio intervento procederei, nel solco di quanto detto in questa stessa sede dal Ministro Bonino, ad alcuni approfondimenti, entrando maggiormente nei dettagli e dando anche qualche indicazione, se lo ritenete opportuno, sulla prassi e sulla normativa esistenti nei principali *partner* europei. Credo sia opportuno, infatti, analizzare anche quanto avviene negli altri Paesi.

Articolerò il mio intervento essenzialmente su cinque punti. Il primo riguarda l'impianto normativo fornito dalla legge n. 11 del 2005 (ciò che tale legge dice, ma anche ciò che non dice), unitamente alla normativa secondaria emanata a seguito di questa legge, ovvero il decreto ministeriale sul funzionamento del comitato tecnico e dell'ufficio di segreteria del CIACE.

Dedicherei la seconda parte del mio intervento alla struttura, al modo in cui è stato organizzato tutto l'impianto che dà seguito al dettato della citata legge n. 11, per passare poi - questo è forse il nocciolo di questa parte - all'attività che abbiamo svolto da quando il sistema è entrato in vigore. Per la parte di mia competenza, parlerò poi del ruolo del Parlamento, che è un altro punto importante, molto innovativo della legge n. 11.

Infine, concluderei con l'elemento forse più complesso della legge, realizzato solo in parte, che è quello relativo al coinvolgimento delle regioni.

Per quanto riguarda l'impianto della legge n. 11, la scelta del legislatore è caduta sul comitato interministeriale istituito presso la Presidenza del Consiglio. Nel panorama europeo ci sono essenzialmente due grandi famiglie e una terza, minoritaria: una parte dei Paesi assegna il ruolo di coordinamento all'ambito degli uffici dei collaboratori del Primo ministro, mentre altri lo collocano presso il Ministero degli esteri. Queste due diverse esperienze sono *grosso modo* equamente divise. Altri Paesi ancora - è il caso, ad esempio, della Germania - suddividono il ruolo di coordinamento tra il Ministero degli esteri, per la parte che fa capo alle attività COREPER 1 (il Comitato dei rappresentanti permanenti degli ambasciatori), e il Ministero dell'economia, per quanto riguarda la parte che fa capo al COREPER dei rappresentanti aggiunti e che concerne le materie più tecniche, meno politiche, o di politica estera. La Danimarca, altro caso ancora, spezzetta il ruolo di coordinamento in funzione delle amministrazioni capo fila.

Per quanto ci riguarda, la legge n. 11 tiene ovviamente conto della particolare situazione italiana, in cui esiste un Ministro delegato per le politiche europee che dipende dal Presidente del Consiglio. Da questa particolare situazione deriva anche il fatto che la funzione di coordinamento, oltre che dipendere direttamente dal Presidente del Consiglio, fa capo anche al Ministro delegato per le politiche europee.

Il comitato tecnico, secondo elemento di questa struttura, fa direttamente capo al Ministro delegato per le politiche europee, così come l'ufficio di segreteria. Questa costituzione ternaria - un comitato di livello politico, uno di livello tecnico e un ufficio di segreteria - è la prassi seguita da tutti Paesi. Quindi, non ci si discosta da questa situazione. Una certa differenza sussiste, forse, nel mandato, nella *mission* (per usare un termine anglosassone), attribuita dalla legge unicamente al comitato interministeriale. È una *mission* abbastanza generica, che non entra nel dettaglio e parla della definizione della posizione italiana. Nessuna chiara indicazione di funzione viene attribuita al comitato tecnico né all'ufficio di segreteria, che sono semplicemente organi ausiliari del comitato interministeriale.

Analizzando la situazione esistente, soprattutto l'esempio di riferimento per tutti coloro che operano nel coordinamento delle questioni europee (mi riferisco al caso francese, che costituisce il caso di coordinamento più complesso e articolato e, forse, con la maggiore tradizione, essendo stato istituito in contemporanea con il processo di integrazione europea), rileviamo che il comitato ministeriale ha funzioni di carattere generale, di orientamento, di linee guida, ma anche funzioni specifiche, attribuite, già nel decreto di istituzione del comitato, anche all'ufficio di segreteria. Pertanto, il comitato è demandato a definire la linea politica e a impartire le istruzioni su come deve essere presentata la posizione francese a tutti gli agenti governativi, ovvero a tutti coloro che sono chiamati nei vari fori europei a presentare la posizione francese. Il terzo elemento, abbastanza importante, degli articoli che compongono la legge n. 11, che poi ha condizionato l'intera struttura, è la realizzazione dell'impianto in assenza di costi.

Passando alla struttura operativa, da ciò è ovviamente derivato che non è stata creata una struttura *ex novo*, bensì è stato utilizzato uno degli uffici di livello dirigenziale generale del dipartimento per gli affari comunitari, trasformandone la funzione senza tuttavia potersi avvalere né di nuovo personale né di nuove strutture.

Il decreto istitutivo del comitato interministeriale prevedeva una dotazione di 30 unità di personale da reperire in seno alle pubbliche amministrazioni; tuttavia, a causa della norma sul «costo zero», non si è potuto procedere all'istituto del comando ma si è parlato unicamente di distacco, senza alcun onere e vincolo di obbligatorietà per le amministrazioni cedenti. Questo ha, in un certo senso,

condizionato la formazione della struttura perché, ovviamente, in assenza di vincolo, di obbligo, nessuna amministrazione - specie nell'attuale situazione di grave carenza diffusa - si è prestata a fornire il proprio personale.

Di questo ha sofferto l'ufficio di segreteria, che ancora non ha un organico completo e che ha dovuto partire con le forze in campo nel dipartimento per le politiche europee. Tale dipartimento, peraltro, ha un organico coperto solo al 50 per cento, oltretutto con una situazione di comandi bloccata nei confronti della Presidenza del Consiglio, aspetto che rappresenta una ulteriore limitazione.

In questo ambito, come è facile capire, è di fondamentale importanza la norma inserita nel disegno di legge comunitaria che prevede, anche per senso di responsabilità verso la situazione finanziaria generale del Paese, un contingente più piccolo, ridotto da 30 a 20 unità. Si tratta di una specie di chiamata obbligatoria per le amministrazioni, che devono cedere il personale e le spese necessarie per un comando. Si è equiparato, quindi, il personale che verrà adibito a queste funzioni, attraverso la corresponsione di una piccola indennità a quello che lavora nell'ambito della Presidenza del Consiglio.

Per quanto riguarda il resto della struttura, il CIACE opera, come la quasi totalità delle equivalenti strutture degli altri Paesi europei, a geometria variabile, quindi con un piccolo nucleo duro e ristretto, composto da membri del Governo sempre presenti, e da un altro i cui membri variano in funzione delle materie trattate.

Al secondo livello di questo sistema c'è il comitato tecnico permanente, che può avere due strutture: una semplice e l'altra allargata alle regioni. Di questa seconda parte parleremo magari in un secondo tempo, quando affronterò il tema delle regioni.

Il comitato tecnico permanente è composto da rappresentanti di tutte le amministrazioni e, in un certo senso, costituisce una specie di struttura diffusa di uffici o responsabili per le questioni europee in tutte le amministrazioni. Credo che questo sia un elemento molto importante per il funzionamento del sistema.

Anche in questo caso, ovviamente, non è prevista l'obbligatorietà, nel senso che la partecipazione al comitato tecnico avviene sulla base di una designazione del ministro di riferimento, senza che questo comporti la creazione di un vero e proprio ufficio, laddove, riferendoci ad esempio sempre al caso francese, i singoli ordinamenti delle varie amministrazioni prevedono, nella quasi totalità dei casi, delle direzioni generali o, comunque, degli uffici di una certa importanza demandati alla sola trattazione delle questioni europee.

Devo dire, tuttavia, che, già in questo primo anno e mezzo di funzionamento del comitato tecnico permanente si è creata una certa prassi e questa figura ha finito per funzionare da punto di riferimento costante, ovviamente avvalendosi della collaborazione di tutte le altre strutture esistenti all'interno della propria amministrazione. Tuttavia, ha fatto, comunque, da placca tornante sia come ingresso di informazioni e di richieste, sia come fornitura di contributi e di elementi di informazione. Credo che questo sia un elemento veramente importante.

Il comitato tecnico permanente prevede una nomina triennale. All'inizio, la tendenza di alcune amministrazioni, era quella di nominare dei diretti collaboratori dei ministri, i quali, pur avendo il vantaggio di un diretto contatto con il ministro, non disponevano tuttavia di una struttura propria e, soprattutto, rischiavano di avvicinarsi al cambiamento del ministro stesso.

Mi pare tuttavia di notare che, con il passare del tempo, quasi tutte le amministrazioni si sono poi orientate verso la scelta di direttori generali aventi un ruolo maggiore nella propria amministrazione, con riferimento alla trattazione degli affari europei. In taluni casi, si è trattato di una scelta quasi obbligata, poiché solo l'amministrazione del Ministero degli esteri ha strutture demandate agli affari internazionali o agli affari europei. Si è creata, in questo modo, una rete di corrispondenti, e credo che questo sia stato un importante passo in avanti.

Passando alle attività svolte dal CIACE in questo primo periodo, la scelta attuata è stata, per forza di cose, molto selettiva in termini di periodicità dei lavori e delle riunioni. Dalla documentazione fornita dal Ministro e sulla base del suo intervento, sapete che il comitato interministeriale si è

riunito cinque volte dopo la prima riunione inaugurale, quindi con una frequenza di una volta ogni tre mesi, mentre il comitato tecnico si riunisce, di norma, mensilmente.

Per effetto di questa funzione - incardinata solo in capo al comitato interministeriale - e delle poche forze a disposizione, abbiamo dovuto optare per riunioni non troppo frequenti. In alcuni Paesi, il livello ministeriale serve essenzialmente a dirimere le controversie, quindi viene convocato solo qualora vi sia un arbitraggio da compiere, mentre in Francia, ad esempio, il comitato si riunisce mensilmente. Il livello tecnico, invece, si riunisce molto più di frequente, in genere con cadenza settimanale, e segue l'agenda dei lavori in sede europea. In alcune situazioni, a livello di direttori generali, le riunioni avvengono con minore frequenza, alternando riunioni di basso livello con altre di livello più elevato.

Ovviamente, non avendo forze disponibili non abbiamo potuto seguire questo calendario e abbiamo optato, di conseguenza, per un tipo di attività che non richiedesse di seguire direttamente ogni singolo passo del negoziato europeo.

Anche in funzione della delega attribuita al Ministro per le politiche europee, abbiamo quindi operato negli esercizi di carattere ricorrente; mi riferisco essenzialmente all'agenda di Lisbona, attività che coinvolge, in un grosso esercizio di coordinamento, quasi tutte le amministrazioni - o, per lo meno, un numero molto elevato: una quindicina sono direttamente coinvolte e anche le altre hanno un qualche interesse a seguire l'esercizio - e che prevede sia attività ricorrenti, annuali, sia altri appuntamenti nel corso dell'anno.

Altro esercizio che abbiamo effettuato è stato quello dello sviluppo sostenibile, che ha le medesime caratteristiche. Anche in questo caso, sono state coinvolte molte amministrazioni, con l'obbligo di procedere, in sede europea, ad un rapporto, in questo caso biennale, ma con altri oneri che ricadono con una certa frequenza.

Questo tipo di attività è stata coronata da successo: i rapporti sono stati apprezzati in sede europea e si è anche creata una vera e propria consuetudine a lavorare tutti assieme, cosa che, in un certo senso, mancava all'interno dell'amministrazione pubblica italiana. Lo scambio continuo di una serie di informazioni per via elettronica e il lavoro congiunto per la costruzione condivisa di un grosso rapporto o di altre attività che avvengono nel corso dell'anno hanno rappresentato una vera e propria palestra. Abbiamo già presentato il nostro secondo rapporto; c'è stato un netto cambiamento di passo e le amministrazioni hanno dato prova di essere pronte e di aver assimilato questo metodo di lavoro.

Il secondo tipo di attività che abbiamo affrontato è stato quello dei *dossier* a carattere chiaramente interdisciplinare. Non potendo seguire il negoziato passo passo e non potendo fare tutto, abbiamo lasciato all'amministrazione capofila la trattazione e la definizione delle posizioni nazionali per tutti quei *dossier* in cui era individuabile una chiara responsabilità di un'amministrazione - semmai con la piccola partecipazione di una o due altre amministrazioni -, mentre siamo intervenuti laddove, invece, o non c'era un chiaro capofila, o c'era una presenza di interessi suddivisa tra molte più amministrazioni. Su questo ci siamo concentrati nelle nostre attività.

Per trattare questi temi, spesso assai complessi, abbiamo anche istituito un sistema di gruppi di lavoro all'interno del comitato tecnico; mentre il comitato tecnico si riunisce, *grosso modo*, con cadenza mensile, i gruppi di lavoro, a seconda delle necessità, hanno rispettato cadenze con periodicità assai più frequente.

Ovviamente, hanno adottato una geometria più contenuta, con la partecipazione delle amministrazioni direttamente interessate e, talvolta, anche di altri attori (i cosiddetti *stakeholders*), quindi con la partecipazione dell'industria o delle parti sociali, a seconda dei casi.

I due settori sui quali si è concentrato l'intervento sono stati quello dell'innovazione e della ricerca - nel momento in cui questo tema era una delle priorità dell'agenda europea - e tutto il grande pacchetto, tuttora in corso, del settore energia e ambiente, che ha, proprio per sua stessa natura, tante sfaccettature e un carattere interdisciplinare che coinvolge molte amministrazioni. Ovviamente, un'altra caratteristica del tipo di impostazione data al nostro lavoro ha fatto sì che non si procedesse con prese di posizione specifiche su questioni puntuali in corso di negoziato, ma

attraverso documenti di posizioni generali di orientamento, all'interno dei quali l'amministrazione di riferimento può procedere al negoziato.

In pratica, quindi, non avviene come nel sistema francese, dove, a ogni singola riunione, a ogni singola circostanza in cui vi è l'esigenza di una presa di posizione da parte del Governo, vi è un'indicazione del corrispondente al CIACE; nel nostro caso, abbiamo mandati generali, all'interno dei quali si può operare il negoziato.

La terza tipologia di intervento del CIACE ha riguardato le materie, anche quelle più puntuali, sulle quali si manifestava una divergenza di opinioni tra le amministrazioni interessate e sulle quali era opportuno svolgere un arbitrato. In tal caso, quindi, si sono svolte puntualmente delle riunioni nelle quali sono state adottate decisioni che hanno poi portato a un posizionamento dell'Italia. Considerate le limitate forze disponibili, ritengo sia stato svolto tutto il lavoro possibile, tenendo presente, tra l'altro, che il nostro è stato un approccio di servizio, volto a far capire a tutte le amministrazioni coinvolte che potevamo costituire un valore aggiunto.

Per dimostrarlo, abbiamo dovuto contribuire anche scrivendo direttamente alcuni documenti di posizione e approfondendo le materie, nel senso che, se un soggetto non ha una certa dimestichezza sulle questioni trattate, ovviamente non può neanche essere utile nella specifica mediazione né capire dove può trovarsi il punto di incontro tra le opposte esigenze.

Allo stesso tempo, non si sovraccarica l'amministrazione della redazione di documenti. A questi, ovviamente, ciascuno contribuisce per la propria parte, ma poi è necessario un assemblaggio e, talvolta, anche il valore aggiunto costituito dall'approfondimento, al fine di farne, poi, un documento di posizione.

Credo che, in sintesi, questo possa essere il bilancio di questo primo anno e mezzo di attività. Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento, sapete certamente, per esserne i diretti beneficiari, che abbiamo iniziato l'attività di trasmissione dei documenti. In proposito, il principale scoglio che abbiamo trovato è la grande massa di carte da trattare. Sulla base di una prima intesa con la Camera dei deputati e con il Senato della Repubblica, abbiamo proceduto a una selezione dei documenti da trasmettere, che rimangono comunque in numero estremamente elevato.

I sistemi adottati in altri Paesi differiscono leggermente dal nostro, nel senso che, in termini di trasmissione formale, viene generalmente inviato unicamente l'atto capostipite, ovvero quello che origina la proposta normativa. Nel caso, ad esempio, di una direttiva, mi riferisco alla proposta al Consiglio e al Parlamento, omettendo la trasmissione successiva di tutte le tappe che seguono all'atto capostipite; tuttavia, questo adempimento è spesso accompagnato anche da documenti abbastanza complessi, che possono aiutare gli altri Parlamenti.

Ad esempio, sia nel sistema francese, sia in quello britannico questa proposta viene accompagnata, nel giro di tre o quattro settimane, da una scheda di impatto, nella quale vengono elaborate, sulla base dei contributi delle amministrazioni più direttamente interessate - ma dove poi l'organismo analogo al nostro effettua una sintesi e produce un documento di carattere generale - tutte le possibili implicazioni di carattere economico, finanziario e anche normativo. Quindi, si esaminano gli impatti della proposta sulla normativa nazionale esistente.

Tra l'altro, questo procedimento costituisce già una prima saldatura nel divario fra la fase ascendente e quella discendente, che, come sappiamo, da noi stenta ancora a decollare; questo è, oltretutto, uno dei fattori all'origine del ritardo, dal momento che, chiaramente, si inizia a lavorare sulla fase discendente solo quando l'atto normativo è approvato. In altre realtà europee, invece, si inizia sin da subito ad immaginare come questo possa avvenire e ciò porta un doppio vantaggio: in primo luogo, si può procedere più celermente; in secondo luogo, già nella definizione della posizione nazionale si prendono in conto anche questi aspetti e, quindi, si possono introdurre modifiche nel momento in cui è possibile farlo. Una volta che l'atto è approvato, invece, non c'è più niente da fare.

Essendo ovviamente consapevoli dell'enorme quantità di documenti che viene scaricata sul Parlamento, abbiamo cercato, come primo contributo, di creare delle aree tematiche che potessero rendere un po' più gestibile la massa di documenti.

Abbiamo creato tredici aree tematiche, e credo che questo sia un primo passo verso una migliore funzionalità del sistema.

In prospettiva, e qualora il rafforzamento che abbiamo auspicato diventasse operativo, credo che si possa anche arrivare ad una forma di selezione e di individuazione degli atti normativi di maggiore rilievo, cominciando ovviamente dagli atti capostipite, per passare poi alla scelta degli atti più significativi delle fasi successive, senza entrare nell'insieme di cose, non significative, che poi si affastellano e arrivano su questo stesso canale. Credo sia opportuno mettere in evidenza le due o tre fasi più significative (la posizione comune del Consiglio, i pareri del Parlamento europeo), ovvero quelle tappe che sono realmente di grossa portata e che implicano un rilevante cambiamento sull'impostazione dell'atto o che, comunque, sono significative per il Parlamento.

Si tratta di un tema sul quale stiamo lavorando. Non entro nella disciplina della riserva parlamentare, non essendo materia di mia competenza; ovviamente, come tutti, sono consapevole che l'istituto è complesso e che la formulazione della legge non è molto chiara. Da questo, forse, dipende anche il fatto che non ha trovato frequente applicazione nel nostro sistema. Prima di terminare la mia esposizione (resto comunque a vostra disposizione per eventuali domande), voglio soffermarmi sulla questione riguardante le regioni, aspetto certamente non secondario della legge n. 11 del 2005, sul quale forse bisogna lavorare di più.

Siete certamente consapevoli del fatto che il sistema della legge n. 11 e del CIACE non è quello che le regioni avrebbero voluto; queste, infatti, avrebbero voluto che fosse posto l'accento sulla Conferenza Stato-regioni, nella quale ritengono di avere un ruolo paritario e di essere rappresentate nella loro totalità.

Le regioni non hanno giudicato positivamente la costituzione del CIACE, organismo in cui, oltre alla partecipazione di tutte le amministrazioni, è prevista anche la presenza di rappresentanti regionali, nella persona del presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni. È altresì prevista la costituzione di un comitato tecnico permanente, in cui sono presenti, anche nella versione integrata, rappresentanti delle regioni. Per questo motivo, le regioni ritenevano che anche la soluzione del comitato tecnico integrato (una formazione che conta, praticamente, cinquanta unità, fra amministrazioni e regioni) non fosse quella ideale.

Si è arrivati a una specie di soluzione di compromesso, in cui al comitato tecnico integrato si uniscono dei tavoli in tutte le principali aree di attività dell'Unione europea; *grosso modo*, si potrebbe immaginare la formazione di tavoli nelle nove aree che corrispondono alle formazioni consiliari.

Il sistema tarda a decollare. Siamo riusciti a svolgere una riunione del comitato tecnico integrato, nella quale è stata trattata essenzialmente la questione della partecipazione delle regioni al processo di Lisbona; in qualche caso, si sono tenuti i tavoli settoriali, ma in forma spontanea, e non a seguito di un coordinamento di carattere generale. D'altra parte, l'ulteriore elemento del sistema, ovvero la partecipazione delle regioni ai gruppi di lavoro e alle formazioni consiliari (frutto di un accordo sulla base del quale le regioni dovevano indicare le aree nelle quali volevano partecipare, provvedendo a designare dei rappresentanti), è stato definito solo in questi giorni e ancora non pienamente formalizzato.

È evidente che, quando tale passo sarà compiuto (quindi, quando vi sarà stabilmente, in determinati gruppi di lavoro del Consiglio e in determinati comitati della Commissione, la partecipazione delle regioni), il problema del coordinamento con le regioni diventerà impellente e bisognerà mettere pienamente in atto questa ulteriore parte prevista dalla legge n. 11, che per il momento stenta a decollare.

Un altro elemento riguarda la partecipazione delle diverse autonomie locali, quindi delle province e dei comuni. Vi è una situazione un po' anomala, in quanto, a livello ministeriale, è prevista la loro presenza nel CIACE, dove i rappresentanti delle autonomie locali possono essere invitati; tuttavia, essi non partecipano a livello tecnico, quindi non esiste neanche, se non attraverso la Conferenza Stato-città, il raccordo tra il livello tecnico e il livello ministeriale. Questa è la parte, ovviamente, sulla quale si dovrà lavorare maggiormente.

PRESIDENTE. La ringrazio, Ministro Gaiani. La complessità della situazione da lei esposta ci fa capire molte cose.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

ANGELO PICANO. Ci aiuterebbe molto, nella comprensione del funzionamento delle varie istituzioni, un esempio sulla formazione di una direttiva, dalla ideazione alla pubblicazione, ovvero come influiscono nei vari passaggi i diversi compartimenti, interni ma anche comunitari.

SANDRO GOZI. Vorrei avere dei chiarimenti in merito ad alcuni punti del suo intervento. Facendo riferimento all'esperienza francese del segretariato generale del comitato interministeriale, lei sottolineava la differenza fra questa realtà e il mandato del CIACE, che è più ampio, generale, non ben definito. Questo crea più flessibilità per la vostra attività, oppure più incertezza sulla posizione finale dell'Italia?

Ho capito dal suo intervento che la vostra funzione di arbitrato comincia a essere accettata; in questo senso, non ho commenti da fare, se non incoraggiarvi a proseguire in quella direzione, perché quella del coordinamento è una questione che è sempre rimasta aperta nei rapporti dell'Italia con l'Unione europea.

Sul fatto che sia stato imposto di lavorare a risorse costanti, le chiedo se sia possibile cominciare a ragionare con le altre amministrazioni, in maniera più strutturata, sui distacchi e sulle formazioni specifiche che voi potreste assicurare per preparare il distacco. Accanto a questo, potreste creare un sistema di maggiore valorizzazione di esperti nazionali distaccati, cioè prevedere che questi funzionari, al rientro dalla loro attività, passino obbligatoriamente attraverso il CIACE, in modo che voi possiate avere, a rotazione, delle risorse formate.

Per quanto riguarda la frequenza dei vostri resoconti, considerata la massa di attività che ormai si svolge a Bruxelles, non sono sicuro che una breve relazione mensile da parte del comitato tecnico sia ciò di cui il nostro Paese ha bisogno.

Per quanto riguarda i *dossier* interdisciplinari, lei ci ha informato sui miglioramenti in merito alla strategia di Lisbona. Mi chiedo se su un altro aspetto, ovvero il quadro strategico nazionale e la questione dei fondi strutturali, riguardo sia al FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) sia al fondo sociale, il CIACE possa progressivamente diventare il luogo in cui si discute del monitoraggio e della progressiva attuazione del quadro. Ciò, senza nulla togliere alle competenze in termini di economia e finanza e di sviluppo economico, perché è chiaro che i fondi strutturali (questo si collega anche al ruolo delle regioni), nel nuovo periodo di programmazione, sono parte delle risorse della strategia di Lisbona, considerata la priorità che, anche nella politica regionale, è data alla questione competitività-crescita.

La mia preoccupazione è che manchi un luogo in cui si possa avere il quadro generale in merito all'utilizzo dei fondi e, soprattutto, all'utilizzo strategico degli stessi al servizio della strategia di Lisbona, al di là delle questioni finanziarie contabili. Credo che neppure riguardo allo sviluppo economico si possa avere un quadro generale; forse, il CIACE potrebbe diventare il luogo, almeno, di un monitoraggio orizzontale tra il livello statale e quello regionale (non so dire in che modo: è un pensiero che mi è venuto in mente ascoltando il suo intervento).

Per quanto riguarda i gruppi di lavoro, avete organizzato dei gruppi di lavoro tematici (lei faceva riferimento all'energia, all'ambiente e a vari altri settori); vorrei sapere se a suo avviso potrebbe essere utile, in un quadro di rafforzamento della cosiddetta legge Stucchi-Buttiglione, che anche in Parlamento, tra la XIV Commissione e le Commissioni di merito, si organizzino gruppi di lavoro corrispondenti ai vostri.

Le chiedo se questo faciliterebbe il dialogo esecutivo in Parlamento o se, a suo avviso, non è un elemento necessario.

Sempre per quanto riguarda il rapporto Parlamento-Governo, lei ha fatto riferimento alle informazioni che ci inviate. A mio parere, le posizioni del Governo dovrebbero essere spiegate in modo migliore, ovvero sarebbe necessario che il Governo, nel momento in cui trasmette un

documento, ci dicesse quale è la sua posizione (se ne ha già una) e quali sono le ragioni della stessa. Solo in tal modo noi possiamo avere la piena consapevolezza delle reali implicazioni della proposta formulata ed esercitare il nostro ruolo, che è di controllo e di orientamento.

GIANLUCA PINI. Il collega Gozi mi ha anticipato su almeno tre o quattro questioni, che condivido. In particolare, la frequenza delle riunioni del comitato tecnico non mi sembra adeguata alla mole di lavoro sviluppato, soprattutto in questa fase, dalla Commissione europea in particolare. Sul tema relativo ai distacchi, anch'io mi associo alla domanda del collega Gozi, perché ritengo necessari i distacchi e la formazione di personale competente in materia. Noi subiamo questo *gap* nei confronti degli altri Stati membri «pesanti», soprattutto nei confronti della Francia, che ha fior fiore di funzionari che seguono quotidianamente, in maniera specifica, fino quasi alla pignoleria, non solo gli ambiti tematici, ma anche i sotto-ambiti.

Pertanto, un investimento di questo tipo è sicuramente necessario, anche se io non vedo di buon occhio il nuovo comma 4-*bis*, introdotto con il disegno di legge comunitaria. Capisco che ogni struttura intende avere inserite risorse proprie, ma, probabilmente, come diceva il collega Gozi, un sistema di distacchi programmato e finalizzato alla formazione sarebbe molto più funzionale all'obiettivo finale.

Nella sua relazione, che è stata molto esaustiva, lei ha detto che un settore sul quale avete posto molta attenzione è quello dell'ambiente e dell'energia. Obiettivamente, allora, c'è qualcosa che non funziona, perché, a fronte di una riduzione abbastanza sensibile, negli ultimi due anni, del numero delle procedure di infrazione nei confronti del nostro Paese, quelle riguardanti specificamente l'ambiente e l'energia sono invece aumentate rispetto al passato, sia in termini percentuali che in termini assoluti.

Pertanto, le chiedo: è un problema che si ricollega al discorso delle regioni fuori controllo rispetto alle direttive emanate dalla Commissione europea, oppure si tratta, anche in questo caso, di una carenza strutturale di risorse umane a supporto di una soluzione la più rapida possibile di queste procedure?

Concludo con un suggerimento. Ciò che al Parlamento - quindi, anche e soprattutto ai componenti di questa Commissione - risulta spesso difficile reperire sono i contenuti: non tanto l'elenco delle procedure di infrazione, facilmente reperibile su Internet, quanto il contenuto delle stesse. Noi possiamo contribuire, soprattutto in sede di esame della legge comunitaria, alla riduzione dell'enorme numero di procedure di infrazione.

Non mi riferisco al cartaceo; le tecnologie di cui oggi disponiamo consentono, infatti, di diffondere i documenti tramite Internet. La pubblicazione, anche da parte del CIACE, di questi documenti attraverso un sito *web* ad essi dedicato sarebbe un'agevolazione enorme per il lavoro dei parlamentari.

Allo stesso modo (anche se capisco che, politicamente, è un discorso molto delicato), nella redazione dei *dossier* sarebbe importante avere un'indicazione, anche molto generica (non dico informale, perché comunque si tratta di atti ufficiali), in merito alle posizioni dei vari Stati membri e dello stesso Governo italiano, sulle loro proposte di direttive e di regolamento, nonché, specificamente, sulle perplessità o le proposte formulate dal Governo italiano. A mio avviso, anche questo sarebbe un grande contributo al coinvolgimento del Parlamento nella formazione del diritto comunitario.

GABRIELE FRIGATO. Ringrazio molto il signor Ministro per la sua relazione, che ci ha fornito una panoramica sicuramente ampia. Penso che esprimere una valutazione complessiva dopo diciotto mesi di attività del CIACE non sia semplice; non so se sia il momento giusto, ma sicuramente ci sono già gli elementi per poter fare una riflessione e tirare qualche somma.

Molte domande sono già state poste, ed io non voglio addentrarmi nello specifico. Sono obiettivamente stupito della dicitura «senza costi»; può darsi che io stesso l'abbia adottata, non ricordo. In ogni caso, se così fosse, ne faccio ammenda e desidero lasciare agli atti che su questi

temi noi ci stiamo incamminando, ormai da qualche tempo (e le parole del Ministro ne sono la chiarissima testimonianza), verso una demagogia che risulta paralizzante per le istituzioni.

Se un Paese attribuisce una priorità ai temi comunitari, esso ha il dovere di inserire qualche capitolo di spesa e di rimpinguarlo. Facendo ammenda rispetto a qualche scelta probabilmente sbagliata, con serenità, lascio agli atti questa testimonianza, perché credo che, quando un Paese sceglie un percorso, ha il dovere di sostenerne i costi in termini di risorse, di potenzialità, di professionalità, di formazione del personale, e quant'altro.

Sempre restando nello specifico (visto che, tra qualche ora, esamineremo la legge comunitaria e la relazione che accompagna l'attività annuale della Commissione in sede comunitaria), bisognerebbe verificare insieme al Ministro, attraverso la sua opinione e la sua esperienza, come questi passaggi possano migliorare il rapporto tra Parlamento, Governo e azione in sede comunitaria, dato che proprio in queste settimane ci siamo soffermati a discutere su alcuni correttivi da introdurre.

Pur rendendomi conto che la sintesi, a volte, tradisce la completezza delle cose, in linea generale, direi che possiamo porre e porci una domanda: in questi diciotto mesi, quali sono stati i punti di forza e di debolezza di questa Commissione? In base alla sua esperienza, le chiedo un giudizio e, eventualmente, un suggerimento rispetto a questo primo periodo di attività. È chiaro che le nostre e le sue responsabilità sono diverse, e che il legislatore è chiamato a fare il legislatore; tuttavia, visto che siamo in sede di audizione, le chiedo se abbia qualche suggerimento molto concreto da sottoporre a questa Commissione.

GIUSEPPINA CASTIELLO. Vorrei fare una riflessione, anche rispetto agli interventi precedenti, che condivido. Tali interventi vanno tutti nella medesima direzione, che è anche l'essenza stessa della legge comunitaria, che successivamente approfondiremo. Mi riferisco al ritardo dell'Italia nel recepimento delle direttive europee, soprattutto in materia di ambiente ed energia. Vorrei soffermarmi su questo punto perché, sebbene ogni anno si discutano temi importanti, dobbiamo fare sempre i conti con questa realtà.

In soli diciotto mesi di attività, il comitato non ha sicuramente avuto il tempo di approfondire tutte le problematiche; mi chiedo, tuttavia, in che modo, rispetto ad una questione così importante e a temi che riguardano l'energia e l'ambiente, esso potrebbe attivarsi per indurre le regioni ad essere in prima linea e per evitare che si verifichino questi ritardi.

Sono convinta che, rispetto al recepimento delle direttive europee, c'è sempre un ritardo imputabile all'attività degli enti locali, in questo caso delle regioni. Per questo motivo, si potrebbe ipotizzare l'istituzione di un'ulteriore sotto-commissione, oppure di riunire con maggiore frequenza il comitato, in modo che anche le regioni siano impegnate in prima linea su questo fronte. Credo che il problema sia legato proprio a questo discorso.

La questione dei distacchi è chiaramente legata alla necessità di ottenere supporto, energie, personale tecnico, che deve necessariamente attivarsi per consentire al legislatore di avere un quadro più chiaro delle infrazioni in corso, ma anche delle direttive che dovrebbero essere recepite e rispetto alle quali, invece, ogni anno verifichiamo che vi è un ritardo.

Concordo anche sulla richiesta dell'onorevole Pini di acquisire una conoscenza specifica sull'attività degli altri Paesi e sul modo in cui questi si attivano, che ci consentirebbe di avere un quadro chiaro su cui basarci nella nostra attività di legislatori.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il ministro per la sua relazione, che è particolarmente importante per il nostro lavoro, aggiungo qualche riflessione.

Tralascio le questioni relative alle regioni e alle autonomie locali, perché ritengo che, finché non vi sarà un vero federalismo fiscale (quindi anche una riforma delle funzioni dei due rami del Parlamento, tema di cui, in questo periodo, abbiamo cominciato a discutere alla Camera, anche in senso propositivo), le regioni non potranno esercitare la loro autonomia, e quindi essere sollecitate fino in fondo nelle loro responsabilità. Pertanto, da questo punto di vista, ritengo che una vera riforma in senso federalista (ovviamente, salvaguardando lo statuto costituzionale delle regioni a

statuto speciale e delle province di Trento e Bolzano, onorevole Brugger) ci porti ad una situazione in cui regioni e autonomie veleggiano tra forme di corporativismo e forme di rivendicazione di un maggior peso rispetto alle responsabilità che comunque hanno. Questo lo vediamo anche nella discussione della legge comunitaria.

Lascio da parte questo tema perché, pur ritenendo che gli sforzi siano tutti generosi, credo che vi siano veramente alcuni limiti, nel senso che questo percorso mi sembra simile a quello della XIV Commissione, eroico ma spuntato rispetto ad alcuni strumenti.

Innanzitutto, c'è il problema del limite normativo e oggettivo del mandato, nel senso che è bello avere una funzione politica senza avere gli strumenti di governo della medesima. Mi chiedo se la situazione sia in questi termini.

Parlo di limiti oggettivi, perché i limiti relativi al personale, ma non solo quelli, costringono ad una selezione degli interventi che lascia scoperti alcuni punti. Non c'è un collegamento necessario tra il lavoro del CIACE e quello di chi negozia a Bruxelles; questa è una delle lamentele: c'è, ma non c'è...

Sarebbe bello che i nostri rappresentanti a Bruxelles avessero quel mandato, in quanto ciò renderebbe più semplice per il Parlamento chiedere al ministro di fare in anticipo il punto della situazione.

Rispetto al tema sollevato dall'onorevole Pini, le infrazioni spesso non sono dovute alla cattiva volontà, ma ad una sorta di tentativo di interpretazione autentica del «buco» che forse esiste, all'origine, tra chi lavora duramente per preparare il *dossier* e la parte di amministrazione che negozia. Inoltre, la selezione dei temi non tiene conto del fatto che alcuni di essi possono diventare improvvisamente urgenti e il CIACE non ha avuto gli strumenti per affrontarli, per cui il Parlamento si trova, a sua volta, privo di strumenti.

Oltre a questo, vi è il problema relativo alla fase ascendente. Costituiremo un comitato per tale fase, quindi non possiamo fare altro che prendere atto di come è organizzato il nostro lavoro - e previsto dalla stessa legge n. 11 del 2005 - e lavorare, per esempio, a occhi chiusi sull'aspetto più importante per il Parlamento, ovvero l'impatto degli atti comunitari sulla normativa interna e sul Paese. Senza questo atto iniziale, non possiamo valutare le ricadute delle politiche e ci troviamo *ex post*, su un tema qualsiasi, ad esempio la sicurezza, ad avere delle invocazioni nei confronti dell'Europa, avendo noi mancato non la volontà politica, ma gli strumenti.

Queste sono, a mio avviso, le riflessioni da fare; quindi, mi associo a chi, direttamente o indirettamente, le ha chiesto di fornirci qualche suggerimento.

Se lei dovesse pensare alla riforma del CIACE, ci farebbe piacere conoscere le sue idee in merito; capisco benissimo che, tanto per cominciare, possono andare bene anche solo venti persone preparate, perché, se non si «pesa», non si riforma.

Do ora la parola al Ministro Gaiani per la replica.

MASSIMO GAIANI, *Coordinatore dell'ufficio di segreteria del CIACE*. Mi trovo nella difficile situazione di dare risposte esaurienti alle vostre interessanti domande e di non fare aspettare il mio ministro. Cercherò, quindi, di essere breve.

Tralascerei la domanda dell'onorevole Picano - che non vedo più presente in aula - che apre un intero universo, perché è molto complesso spiegare come funziona tutto l'iter procedurale di formazione degli atti normativi europei.

Mi permetto due brevi battute, che credo siano anche una risposta a molte delle vostre domande. Il CIACE è stato costituito due anni fa anche per risolvere un problema molto complesso: si è trattato di una riforma strutturale e culturale di mentalità. È un inizio; così come, quando si parla di riforme strutturali dell'economia, si aggiunge che ci vuole del tempo, anche in questo caso ci vuole il giusto e necessario tempo.

Credo che il CIACE abbia compiuto un primo passo importante; dobbiamo continuare e perseverare. Ovviamente, fare coordinamento significa avvalersi delle competenze di tutte le amministrazioni, quindi è chiaro che non possiamo inventare le cose ma ci avvaliamo della

competenza delle amministrazioni. Ovviamente, se analizziamo il caso francese, nello SGAE (*Secrétariat général des affaires européennes*), che è l'equivalente del nostro organismo, operano duecento persone che collaborano con l'amministrazione francese e sappiamo che esso ha potenzialità e mezzi assolutamente non paragonabili ai nostri. Bisogna anche tenere conto della base di partenza e del cammino che dobbiamo ancora compiere. Passando alle domande più specifiche, comincio dall'onorevole Gozi, che chiedeva se è meglio per noi lavorare con più flessibilità o con più certezza.

È evidente che un dettato legislativo più concreto, più cogente, ci avrebbe aiutati, specie - e mi ricollego ad una sua autorevole domanda -, ad esempio, rispetto ad un nostro ruolo nel quadro strategico. È chiaro che, senza un mandato specifico, su questioni così delicate è molto difficile entrare. Qualche progresso lo abbiamo compiuto all'interno della strategia di Lisbona, collegandola ai fondi strutturali; sono stati fatti dei passi avanti, ma si tratta di questioni sulle quali alcune amministrazioni hanno una diretta competenza e non hanno grande desiderio di dividerla in uno spazio più ampio.

Sull'accettazione della nostra funzione di arbitrato sono abbastanza ottimista, nel senso che si comincia a capire il ruolo di uno strumento di questo genere, il quale talvolta può anche sgravare la singola amministrazione dalla responsabilità, anche eccessiva, di decidere in un senso piuttosto che in un altro, o di risolvere delle divergenze.

Il nostro lavoro è in stretto raccordo con la rappresentanza a Bruxelles, che spesso ci chiede l'arbitrato; questo diventerà sempre più frequente quando sarà definitiva la presenza delle regioni, terzo elemento certamente molto complesso.

Le risorse sono, ovviamente, insufficienti.

Rispetto ai distacchi, credo che, pian piano, anche le amministrazioni capiranno che avere una persona distaccata nell'ufficio di segreteria del CIACE non significa perderla, ma guadagnarla, perché esegue un lavoro non direttamente nella propria struttura, ma in un'altra sede. Questo mi sembra sia abbastanza evidente. Sulla valorizzazione degli END (esperti nazionali distaccati), abbiamo cercato di fare un primo passo avanti, senza esagerare. Abbiamo pensato di prevedere un passaggio obbligatorio, ma le amministrazioni sono molto reticenti a cedere funzionari per mandarli a Bruxelles perché se, oltre a cederli per i quattro anni che trascorreranno in quella sede, li perderanno per gli altri tre o quattro anni in cui faranno un ulteriore passaggio, diminuirà la volontà di dare un contributo. Io sono favorevole ad un approccio graduale, per non scoraggiare troppo chi poi deve mettere sul campo le risorse necessarie, sottraendole a una struttura già fortemente sotto organico.

Sono perfettamente consapevole e condivido pienamente l'opinione che la cadenza mensile delle riunioni sia insufficiente, ma non possiamo fare riunioni senza avere i mezzi per prepararle e senza aver svolto il lavoro preparatorio necessario. Per di più, è ovvio che noi siamo selettivi negli argomenti, perché lavoriamo su temi chiaramente intersettoriali: è su questi temi che facciamo lavorare il comitato tecnico, e non su tutta l'agenda europea, sulla quale non siamo in grado di operare con le forze attualmente a nostra disposizione. Man mano che la struttura verrà rafforzata, si potrà passare, a mio avviso, ad una gamma più ampia di tematiche e anche ad una maggiore frequenza nelle riunioni.

Un dialogo fra l'esecutivo e il Parlamento sarebbe certamente molto utile. Credo che ci siano varie parti della legge n. 11 che non vengono applicate, fra cui il passaggio relativo al dialogo per la preparazione dei Consigli (ferme restando, ovviamente, le limitazioni legate all'agenda e al modo di lavorare europeo). E qui vengo ad uno degli emendamenti: ovviamente, 30 giorni prima è molto difficile sapere quello che succederà al Consiglio europeo, così come negli altri appuntamenti a livello ministeriale. Purtroppo, l'agenda cammina a grande velocità e, per quella data, si può avere solo una vaga idea di quelli che saranno i grandi temi, ma ancora non ci sarà stata, da parte della Presidenza di turno, un'indicazione precisa né delle tematiche né delle modalità di trattazione. Tuttavia, un fraseggio col Parlamento rafforzerebbe la stessa attività di coordinamento e le darebbe maggiore sostanza. Anche in quel caso, bisogna avere mezzi per farlo.

Stiamo lavorando, anche nell'ottica del Parlamento europeo, a delle schede di impatto - che potrebbero essere utili anche al Parlamento nazionale -, per dare ai nostri parlamentari una chiara indicazione della posizione italiana sui vari *dossier*. Tutto questo richiede una enorme quantità di lavoro e, quindi, di forze in campo da poter utilizzare.

Rispondo alle domande dell'onorevole Frigato. Il fatto di non avere previsto costi è stata una limitazione molto forte.

Sui punti di forza e di debolezza, posso dire che il coordinamento è certamente un dato ineludibile, senza il quale oramai non si può partecipare al complesso meccanismo europeo. Credo che il punto di forza sia questo: il fatto che si tratti di qualcosa da cui non si possa assolutamente prescindere. Il punto di debolezza è, invece, che il sistema è ancora in fase di rodaggio. La nostra forza ci viene, soprattutto, dalla forze di tutte le amministrazioni, dalla sommatoria di tutte le amministrazioni, che devono ancora crescere. Credo che questo processo sia in corso ma, anche in questo caso, occorre del tempo.

Quanto alle domande dell'onorevole Castiello sul ritardo nel recepimento delle direttive e sulle infrazioni, tema ripreso anche successivamente, non possiamo equiparare in maniera pedissequa la fase discendente e la fase ascendente; ci sono dei collegamenti, ma non così immediati. Noi stiamo lavorando sul tema energia e ambiente in fase ascendente, per collocare il nostro Paese su quell'insieme di obiettivi molto ambiziosi che il Consiglio europeo, nella primavera scorsa, ha fissato in termini di energie rinnovabili e di riduzione di CO<sub>2</sub>.

Stiamo lavorando sulle future direttive; stiamo cercando di definire la nostra posizione, e stiamo cercando di farlo prima che la Commissione formuli delle proposte, perché è chiaro che, a quel punto, i giochi sarebbero già fatti. Stiamo cercando di dare delle indicazioni. Questo, ovviamente, non è direttamente attinente alla materie di vecchie direttive che non riusciamo ad applicare. Tuttavia, se lavoriamo e se c'è un coinvolgimento maggiore di tutti gli attori nella fase ascendente, si prendono già in considerazione quei problemi che, poi, non ci consentono di dare attuazione al diritto comunitario o che ci portano a trasgredire, per cui andiamo incontro alle infrazioni. Su questi temi potrebbe essere programmata una audizione più specifica, in cui potremo dare risposte più precise a chi segue la parte relativa alle infrazioni - sulla quale stiamo facendo dei progressi - e al grado di trasposizione. In questa sede, è molto importante anche la partecipazione delle regioni, perché è evidente che il loro coinvolgimento nella fase ascendente le mette anche in condizione di applicare sempre meglio le direttive comunitarie.

Quanto alle domande della presidente, che sono, in un certo senso, anche delle considerazioni di carattere generale, che condivido pienamente, rispondo che effettivamente è vero: noi siamo un piccolo gruppo di *kamikaze* che cercano di operare su qualcosa di molto superiore alle proprie forze. Stiamo, comunque, cercando di fare una prima azione dimostrativa, che dovrà poi essere seguita da un lavoro più strutturato. Per il momento, cerchiamo di fare bene alcune cose e non di lanciarci su tutto. Con un rafforzamento, saremo in grado di ampliare la gamma dei nostri interventi.

PRESIDENTE. Credo che i nostri sforzi vadano nella stessa direzione. Ringraziamo il ministro Gaiani per la sua interessante relazione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 10,40.**