

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, e del capo dell'ufficio legislativo del Dipartimento per le politiche comunitarie, Francesco Caringella, sulle tematiche inerenti allo stato di attuazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano e agli aspetti generali del contenzioso esistente nei confronti dell'Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, e del capo dell'ufficio legislativo del Dipartimento per le politiche comunitarie, Francesco Caringella, sulle tematiche inerenti allo stato di attuazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano e agli aspetti generali del contenzioso esistente nei confronti dell'Italia.

Gli ultimi dati mettono in evidenza come l'Italia abbia incrementato il livello di recepimento delle direttive comunitarie; risulta infatti che il tasso di mancato recepimento ha raggiunto il valore dell'1,7 per cento. Siamo vicinissimi, quindi, all'obiettivo dell'1,5 per cento fissato dai

Capi di Governo dell'Unione europea, obiettivo che — lo ricordo — va raggiunto entro la primavera del 2002. Per quanto concerne il contenzioso ci troviamo ancora — ahimè — al secondo posto nella graduatoria europea, con 192 procedure di infrazione in corso; anche in questo caso, comunque, si è registrato un miglioramento.

Saluto i nostri ospiti e do subito la parola al ministro Buttiglione per il suo intervento introduttivo, ringraziandolo per aver corrisposto all'invito della Commissione.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Signor presidente, onorevoli deputati, come ho avuto modo di ricordare in una precedente occasione uno degli obiettivi del governo Berlusconi è quello di lavorare non semplicemente rispondendo agli stimoli che di volta in volta l'attività amministrativa propone, ma definendo precisi traguardi da conseguire, sforzandosi di raggiungerli. Ci siamo posti l'obiettivo — che in realtà ci è stato posto dai capi di Stato e di Governo dell'Unione europea — di portare il tasso di recezione della normativa comunitaria nell'ordinamento nazionale all'1,5 per cento.

Partendo da posizioni inizialmente molto negative (l'Italia è stata a lungo fanalino di coda nella recezione della normativa europea), già il precedente Governo aveva prodotto uno sforzo che ci aveva consentito di recuperare alcune posizioni. Volentieri lo sottolineo ciò con spirito *bipartisan*, ma consentitemi ricordare che il nuovo Governo ha molto accelerato questo processo. Ci troviamo, pertanto, nelle vicinanze di quell'obiettivo dell'1,5 per cento che contiamo anche di

superare per raggiungere, infine, per il semestre di presidenza italiana, nella seconda metà del 2003, una posizione — se possibile e se ci riusciremo — di primato. Oggi siamo il sesto paese per quanto riguarda la ricezione della normativa europea e, come ho detto, contiamo di giungere al primo posto in questa graduatoria. In una tale azione sarà fondamentale il contributo della XIV Commissione della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità Europee del Senato.

Il lavoro svolto sulla legge comunitaria è certamente un perno di tutto il processo di recezione della normativa europea. Su questo aspetto, comunque, riteniamo vi siano ulteriori passi in avanti da compiere. Se desideriamo effettivamente raggiungere un tale obiettivo, è necessario rivedere la legge n. 86 del 1989, cosiddetta La Pergola — rendendola più efficace — dal punto di vista sia per quanto riguarda la recezione della normativa comunitaria, sia la possibilità di un esame più organico. Infatti, un difetto della legge La Pergola (che non interessa direttamente il nostro argomento, ma è comunque rilevante) è che essa fa legiferare il Parlamento su temi di grande importanza, senza renderlo sufficientemente avvertito. Vi sono norme di portata straordinaria, come quelle già approvate sul commercio elettronico o come quelle — che approveremo — sul registro europeo delle imprese, le quali hanno un potenziale straordinario di trasformazione del modo in cui si lavora, si consuma, si produce e si vive nella nostra società.

Affastellare nella legge comunitaria, una dietro l'altra, questioni spesso disomogenee — o che sembrano tali, ma non lo sono — non consente una discussione adeguata che metta in rilievo quanto effettivamente stiamo facendo: ritengo questo un problema da affrontare. Alcuni interventi sono realizzabili in sede di revisione della legge La Pergola: esistono problemi che riguardano lo stimolo da dare alle amministrazioni sulle direttive oggetto di recepimento diretto tramite regolamento. Notiamo che spesso tali regolamenti non vengono emanati o lo sono senza quella tempestività che sarebbe ne-

cessaria. Si deve trovare un sistema che consenta di « pungolare » le amministrazioni affinché esercitino tempestivamente i loro poteri regolamentari e diano attuazione alla normativa. Un problema analogo — minore, ma significativo — riguarda, a volte, l'esercizio dei poteri di delega; con la legge comunitaria le pubbliche amministrazioni vengono messe in grado di agire, ma non sempre lo fanno.

Abbiamo dovuto decidere sulla trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva 1998/44/CE. Nonostante esistessero motivi particolari per un tale ritardo, si tratta comunque di una direttiva del 1998 che ancora non è stata recepita e che recepiremo — credo — a brevissima scadenza, in fase di attuazione della legge comunitaria. Abbiamo evidenziato casi di mancato esercizio del potere di delega: anche per essi dobbiamo trovare il modo di stimolare le amministrazioni affinché agiscano rapidamente. Mi permetto di suggerire che anche questa Commissione (magari congiuntamente alle altre Commissioni competenti della Camera, oltre alla Giunta del Senato) potrebbe autonomamente prendere iniziative per audire ministri di settore o altri responsabili.

PRESIDENTE. Accettiamo l'invito.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Ciò per verificare come mai parti importanti di normativa europea non vengano tempestivamente trasposte. Ritengo che una tale attività sia parte delle funzioni di controllo parlamentare.

Vi è inoltre il problema delle procedure di infrazione: in questo caso i nostri risultati non sono egualmente brillanti; siamo di fronte comunque ad un miglioramento, essendo passati da 221 a 192 procedure di infrazione, che è sì un miglioramento, ma non così brillante come sarebbe desiderabile. In questa particolare graduatoria anziché trovarci al sesto posto (come nella graduatoria per il recepimento della normativa) ci troviamo al penultimo

posto. Per fortuna che c'è la Francia che ci evita l'ultimo posto. Il fatto che ultima sia la Francia ci dice anche in parte quali siano le ragioni di questo ritardo: Francia e Italia sono due paesi che hanno una struttura centralistico-napoleonica. Le strutture fondamentali dello Stato italiano sono ancora *grosso modo* (sia pure con miglioramenti) quelle che Napoleone stabilì per l'allora Regno d'Italia. Tali strutture fanno fatica ad adattarsi alla nuova normativa sia perché sono fortemente centralistiche, sia perché la normativa europea si colloca a metà strada fra la tradizione continentale e quella anglosassone, ossia fra paesi a diritto codificato e paesi a *common law*, i quali rifuggono dalla formulazione di norme di dettaglio ed enunciano, invece, principi lasciando che la magistratura li applichi secondo il sistema dei precedenti giurisprudenziali.

In Italia di fronte a questo tipo di normativa spesso la nostra pubblica amministrazione — ma anche la nostra giustizia, soprattutto quella amministrativa — non si trova a proprio agio e rifugge dall'applicare direttamente normative comunitarie nonostante ciò sia possibile. Su questo aspetto stiamo comunque producendo uno sforzo, ad esempio organizzando un corso per *manager* europei — insieme con Banca Intesa — per i servizi delle pubbliche amministrazioni, anche locali. Esistono tuttavia importanti ritardi da colmare; vi sono procedure cui la pubblica amministrazione italiana (o i comuni italiani) è « affezionata » e verso le quali vi è una sempre più minor tolleranza da parte dell'Unione Europea.

Mi sto riferendo, in modo particolare, al sistema degli appalti. Gli enti pubblici tendono a seguire procedure che consentono di evitare la gara di appalto, ma gli ambiti di applicazione dell'affidamento diretto, che ha una lunga e nobile storia, vengono continuamente ristretti dall'Unione europea: è necessario, dunque, un cambiamento di mentalità da parte delle nostre pubbliche amministrazioni.

Desidero portarvi l'esempio della vicenda Milano-Bicocca, a mio avviso grave, i cui termini sono i seguenti. Il sindaco di

Milano, assegnata una lottizzazione a « Milano centrale », una grande società immobiliare milanese, ha esentato la medesima dal pagamento delle opere di urbanizzazione dietro l'assunzione, da parte della stessa, dell'onere di realizzare tali opere. Si eludeva, per questa via, però, la procedura di appalto: è, dunque, intervenuta recentemente una sentenza di condanna della Corte europea di giustizia. Si è trattato, a dire il vero, di una procedura — che mi riferiscono essere, in genere, utile ed efficace — largamente diffusa tra i comuni italiani. Proprio per tale motivo, ho il fondato timore che, per quanto grandi siano i nostri sforzi, incorreremo inevitabilmente in numerose procedure di infrazione dello stesso tipo. Al riguardo, stiamo cercando di sensibilizzare la pubblica amministrazione; sarà forse necessario rivedere la normativa in oggetto, per indicare alle amministrazioni percorsi che consentano sia di non perdere completamente i vantaggi della vecchia procedura — riconosciuti da tutti i pubblici amministratori — sia di applicare procedure che presentino profili di apertura e di libera competizione tali da renderle accettabili per l'Unione.

Queste, dunque, sono le ragioni per le quali, sul fronte delle procedure di infrazione, registriamo ancora difficoltà, che ostacolano un recupero rapido come è avvenuto nel recepimento delle direttive. Oltretutto, da un lato, si tratta di incidere su abitudini e mentalità consolidate, dall'altro, si è di fronte a procedure già adottate dal nostro paese e, dunque, passibili di essere sanzionate. Sotto tale riguardo, ci stiamo impegnando soprattutto in vista della risoluzione, a risolvere le procedure di infrazione in via amichevole. Stiamo facendo un buon lavoro: siamo riusciti a ridurre il numero grazie ad una serie di contatti e offrendo l'adeguamento della normativa in cambio della sospensione delle procedure.

Vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione i casi particolarmente importanti per il nostro sistema. Speriamo, ad esempio, di evitare un contenzioso sulle vicende del consorzio Venezia Nuova e stiamo operando affinché la Commissione

tenga conto della specificità del caso. Normative di carattere generale, infatti, non possono trovare applicazione nel caso di questo consorzio, senza una specifica considerazione della vicenda. Si tratta di opere che vengono eseguite in diretta connessione con un brevetto, che, quindi, difficilmente possono essere appaltate nel modo ordinario. In verità, nel caso di specie, alcune di tali opere connesse possono e devono essere appaltate secondo la normativa comune; tuttavia, in questo episodio, il tema dell'affidamento diretto riveste particolare importanza.

Per quanto riguarda il sistema cooperativo italiano, stiamo conducendo un dialogo finalizzato a chiudere una procedura che era stata già avviata o ad evitare che essa venga rinnovata. Il sistema presentava alcuni difetti; io stesso, a suo tempo, nel corso di una polemica politica, li ho sottolineati, attirandomi una querela. Abbiamo approvato una legge per ovviare a tali difetti e ricondurre il sistema nell'ambito della mutualità, ma non si capisce perché, anziché venire premiati, dobbiamo fronteggiare una nuova serie di obiezioni. Stiamo cercando di ricondurre il sistema cooperativo italiano nell'ambito di una normativa europea e ci aspetteremmo, semmai, di essere facilitati nell'opera medesima. Credo, peraltro, che il tema del sistema cooperativo debba essere affrontato anche in sede di convenzione, perché la cooperazione è un valore costituzionalmente tutelato in Italia, in Germania, in Spagna e ritengo debba esserlo anche in Europa.

In conclusione, quello degli appalti è un tema importante che merita una particolare attenzione dal punto di vista europeo. Vi è, poi, il tema della cooperazione ed il caso del consorzio Venezia Nuova, ma vi è, sul fronte delle procedure di infrazione, anche un altro tema rilevante per la Commissione, connesso con quello degli appalti. Mi riferisco ai sistemi autostradali, ambito nel quale abbiamo una vertenza che può essere definita, in qualche modo, pilota. Sapete come, per una serie di ragioni, nei sistemi autostradali si sia seguito l'affidamento diretto e come ciò

venga oggi contestato; d'altro canto, abbiamo il problema di costruire le procedure per la finanza di progetto. Ci attende il compito di raccordare le procedure di finanza di progetto, tenendo presenti le garanzie richieste, con la normativa europea. Penso che l'argomento dovrà essere più ampiamente discusso in Commissione quando avremo fatto progressi nell'elaborazione normativa e, al tempo stesso, la Commissione europea avrà preso posizione su tali temi. Il dottore Caringella potrà fornire ulteriori chiarimenti ad integrazione di quanto da me riferito alla Commissione.

PRESIDENTE. Raccogliendo il suggerimento del signor ministro, do senz'altro la parola al dottor Caringella.

FRANCESCO CARINGELLA, Capo dell'ufficio legislativo del Dipartimento per le politiche comunitarie. Le considerazioni svolte dal ministro, in realtà, non meritano integrazioni perché offrono un quadro completo, ancorché sintetico, delle problematiche attuali. Vorrei, per completezza, prospettare gli sviluppi futuri in vista dei quali stiamo lavorando a livello di uffici legislativi. Evidenzierò, quindi, quali siano le modifiche da apportare all'attuale sistema, nella fase sia ascendente, sia discendente.

L'esigenza di interventi modificativi è diventata particolarmente attuale a seguito dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, tant'è che tutte le considerazioni sin qui svolte nell'ambito del dibattito sulla riforma della legge La Pergola, nella fase sia ascendente, sia discendente, vanno ora sottoposte a verifica critica, alla luce delle novità costituzionali. Per quanto riguarda la fase ascendente, si è sottolineato che la sua scarsa qualità è spesso causa di una difficoltà nella fase discendente, nel recepimento e nell'applicazione della normativa comunitaria. Ovviamente, se la normativa comunitaria non recepisce in modo adeguato le esigenze delle amministrazioni nazionali — e, quindi, anche di quelle italiane, a livello sia statale, sia regionale —, l'applicazione

di una normativa comunitaria scarsamente sincronizzata con le esigenze politiche diventa difficile. Quindi, bisogna individuare i modi e le forme per rendere più incisivo l'apporto nazionale nella fase ascendente, con il coinvolgimento delle Camere e delle amministrazioni regionali. Ciò rappresenta un primo punto sul quale vi è un ampio consenso; e infatti, la legge n. 86 del 1989 è stata riformata nel senso di un maggiore coinvolgimento nella fase ascendente, attraverso adeguate informazioni e *input* propositivi, anche se tale aspetto deve essere ancora migliorato.

Per la fase discendente, il quadro *ante* riforma costituzionale vedeva numerose proposte di modifica volte a rendere più snella e più incisiva tale fase. Ad esempio, un disegno di legge d'iniziativa governativa, risalente alla scorsa legislatura, prevedeva — ampliando le ipotesi in cui le amministrazioni statali, quando non si tratti di materia coperta da riserva di legge, possono recepire le direttive con regolamento di delegificazione — la possibilità del recepimento diretto, svincolato dalla legge comunitaria. Il provvedimento tendeva — ripeto — a consentire alle amministrazioni il recepimento diretto delle direttive — sia pure con una procedura caratterizzata dal coinvolgimento delle Camere e delle competenti Commissioni parlamentari nel corso della stesura del regolamento — indipendentemente dalla legge comunitaria. Si parlava anche di un potenziamento del ruolo di recepimento diretto da parte della legge comunitaria, senza necessità di una delega legislativa.

Tali proposte, volte certamente a migliorare non solo la qualità e la quantità del recepimento, ma anche la qualità della fase ascendente, vanno riconsiderate e riponderate alla luce della riforma costituzionale. Mi riferisco alla Costituzione vigente: ulteriori riflessioni dovranno farsi a seguito dell'*iter* parlamentare del recente progetto governativo di riforma del titolo V della Carta fondamentale.

Per comprendere le possibili direzioni di una iniziativa legislativa, che potrebbe anche essere imminente dal punto di vista della presentazione governativa, comince-

rei dall'esame della fase ascendente. Ebbene, vi è una novità costituzionale, a tutti nota, cioè la previsione, da parte del rinnovato articolo 117 della Costituzione, della diretta partecipazione delle regioni a tale fase. Un principio finora statuito solo a livello legislativo ordinario o, in qualche modo, derivante dal coinvolgimento delle regioni in via di prassi, adesso viene costituzionalizzato, sicché la nuova norma prevede che le regioni, nelle materie di loro competenza, partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Va considerato che tale partecipazione, oltre ad essere consacrata a livello costituzionale, è anche quantitativamente più importante rispetto al passato. Infatti, nel nuovo assetto previsto dall'articolo 117, il novero delle materie di competenza concorrente nonché, addirittura, la definizione di materie di competenza esclusiva anche per le regioni a statuto ordinario rendono più ampio il ventaglio delle materie nelle quali esse potranno intervenire nella fase ascendente. Si pone, conseguentemente, il problema di come articolare tale fase ascendente regionale nel quadro della partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea.

Per la fase discendente, la novità normativa è rappresentata dall'attribuzione alle regioni a statuto ordinario della competenza non solo concorrente, ma anche esclusiva; di conseguenza si pone la questione se lo Stato, attraverso l'approvazione della legge comunitaria, possa recepire le direttive comunitarie in materia di competenza concorrente e, soprattutto, esclusiva delle regioni, ovvero se, almeno con riguardo alle materie di competenza esclusiva, lo Stato non possa recepirle, neanche in via transitoria, cioè in attesa del recepimento da parte delle regioni. Ovviamente, si tratta di questioni tutte di largo respiro, per le quali non sono possibili facili soluzioni. Però, si tratta anche di questioni sulle quali bisognerà riflettere per migliorare ulteriormente il già positivo bilancio degli ultimi mesi in sede di recepimento comunitario.

Dunque, una questione importante è come organizzare la partecipazione delle regioni alla fase ascendente e, quindi, come attuare in pratica la previsione della norma costituzionale secondo la quale, nelle materie di legislazione concorrente e, a maggior ragione, in quelle di legislazione esclusiva, le regioni partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Questa partecipazione implica sicuramente un potenziamento del quadro delle informazioni. L'attuale previsione della legge La Pergola non è stata compiutamente attuata per quanto riguarda l'obbligo, da parte del Governo, di informare tempestivamente sui progetti di atti normativi, oltre alle Camere, anche le regioni, per consentire di presentare osservazioni e formulare le loro posizioni in merito. Questo principio, già codificato, dovrà essere ulteriormente precisato e potenziato perché ormai è stato costituzionalizzato, a seguito della legge di riforma dell'articolo 117 della Costituzione. Questo è un aspetto sul quale non si rilevano particolari problemi.

La seconda questione concerne la necessità di comprendere come le regioni possano partecipare direttamente alla formazione degli atti normativi. Ciò perché, anche nelle materie di competenza esclusiva, il problema di fondo è rappresentato, da un lato, dalla considerazione che la personalità di diritto internazionale spetta allo Stato, il quale rappresenta l'interfaccia con la Commissione dal punto di vista della posizione unitaria e, dall'altro, dall'eterogeneità e dalla molteplicità delle regioni, sia dal punto di vista delle posizioni politiche sia per quanto riguarda i loro interessi. È possibile che su un atto normativo ascendente della Comunità vi siano, tra le varie regioni, posizioni politiche, opzioni e valutazioni differenziate. Si pone pertanto il problema di individuare, dal punto di vista tecnico, un meccanismo che consenta di contemperare la partecipazione attiva delle regioni alla fase ascendente e la necessità di una posizione unitaria che deve essere sostenuta dallo Stato italiano a Bruxelles. Su questo tema ritengo si debbano trovare i giusti equilibri

che, probabilmente, passeranno attraverso il rafforzamento del potere di coordinamento che spetta all'amministrazione centrale ed in particolare alla Presidenza del Consiglio. Ciò proprio per fornire una veste unitaria alle posizioni delle amministrazioni regionali.

Il primo punto, *de iure condendo*, sul quale si dovrà lavorare, è l'individuazione delle modifiche alla legge La Pergola al fine di rendere operativo il principio costituzionale sulla partecipazione delle regioni alla fase ascendente e per conciliare la varietà delle posizioni regionali con la necessità di una posizione unitaria dello Stato italiano.

Per quanto riguarda la fase discendente esistono alcuni problemi che rendono difficilmente percorribili le strade di riforma della legge La Pergola, abbozzate e tentate nella scorsa legislatura (prima della riforma costituzionale). Il primo problema, che dal punto di vista tecnico credo di poter segnalare, riguarda il potere regolamentare: la nuova norma costituzionale prevede che lo Stato conservi il potere regolamentare solo per le materie di sua esclusiva competenza. Per le materie di competenza esclusiva, o anche solo concorrente, delle regioni si prevede che il potere regolamentare appartenga alle regioni medesime. Questo quadro — lo dico a livello problematico — sembra rendere plausibile l'ipotesi che lo Stato non possa esercitare il potere regolamentare neanche in via temporanea, in attesa, cioè, che esso venga successivamente esercitato dalle regioni. Questa è materia di discussione e dibattito tecnico e politico. Così stando le cose, diventa poco praticabile quel meccanismo di recepimento diretto attraverso i regolamenti di delegificazione da parte dell'amministrazione statale, ossia la possibilità che lo Stato vari regolamenti di delegificazione in materie nelle quali non vi sia riserva di legge; una tale possibilità diventa molto « rarefatta » in quanto potrà essere utilizzata solo nei limitati casi in cui lo Stato abbia competenza esclusiva e possa esercitare, quindi, il potere regolamentare in materia di delegificazione.

Tale delegificazione dovrà, pertanto, essere attuata direttamente dalle regioni; saranno loro — se passerà questa linea — a poter recepire le direttive comunitarie, oltre che con norme di rango primario, con quelle di livello regionale attraverso regolamenti di delegificazione. Sarebbe quindi che lo Stato, nelle materie non di sua competenza esclusiva, abbia solamente la possibilità del recepimento legislativo e non quella del recepimento regolamentare. Ciò, naturalmente, crea un significativo problema di incisività e di rapidità del recepimento.

Un secondo aspetto, ancor più rilevante, riguarda la possibilità da parte dello Stato di recepimento in via legislativa nelle materie di competenza concorrente delle regioni e di competenza esclusiva delle stesse, nei casi in cui le regioni non provvedano al recepimento. Cosa succede se, scaduto il termine, le regioni non provvedono al recepimento né in via regolamentare né in via legislativa e lo Stato si viene a trovare in una situazione di inadempienza? È da verificare se possa essere immaginato — lo dico a livello problematico perché si tratta di questioni sul tappeto — un meccanismo di intervento statale « cedevole », come era stato considerato anche nel precedente assetto costituzionale; cioè un recepimento da parte dello Stato, derivante dagli obblighi legati all'appartenenza dello stesso alla Comunità. L'ipotesi prevede che ciò si compia attraverso un decreto legislativo, cioè un atto di normativa primaria (se escludiamo la possibilità della via regolamentare), quindi una legge che contenga al tempo stesso, principi fondamentali e norme di dettaglio. La legge diventa « cedevole » nel senso che viene meno da un punto vista pratico, nel momento in cui la regione, se esercitando la sua potestà legislativa, si occupa della materia e recepisce la direttiva. In questo caso, la legge statale vige completamente ed integralmente, fino al recepimento regionale; al momento del recepimento regionale, la legge statale rimane vincolante limitatamente ai principi fondamentali, mentre viene meno relativamente alle norme di dettaglio, che non

sono vincolanti per le regioni e per le quali queste ultime esercitano in pieno il loro potere legislativo. Questa può essere una strada praticabile.

Altro problema strettamente collegato — ne parlavamo prima — è se lo Stato possa fare ciò anche prima della scadenza del termine, se possa cioè adottare un decreto legislativo di recepimento nelle materie di competenza regionale che entri in vigore subito, ove per « subito » intendo prima dello scadere del termine entro il quale le regioni dovrebbero procedere al recepimento. In caso contrario, si deve ritenere che rimane alle regioni, almeno nelle materie di loro competenza esclusiva, il potere di decidere se recepire prima della scadenza del termine, ovvero solo alla scadenza del medesimo? Se così fosse, l'intervento statale diventerebbe operativo, in termini sostitutivi, per evitare l'inadempienza dello Stato, solo allo scadere del termine e laddove le regioni non abbiano recepito. Nella realtà si porrebbe il problema di una normativa comunitaria che vige in alcune regioni e non in altre, cioè di una normativa comunitaria che viene recepita tempestivamente da alcune regioni, e non viene recepita in altre, venendosi a creare un quadro di frammentazione nazionale nell'applicazione dei principi comunitari. È anche questo, pertanto, un aspetto critico relativamente al quale si dovrà discutere dal punto di vista tecnico; resta, comunque, fermo il principio che lo Stato è unitariamente responsabile davanti alla Comunità (per l'inadempimento degli obblighi comunitari) e deve farsi carico di un meccanismo volto ad attuare gli obblighi comunitari, laddove questi non vengano tempestivamente osservati da parte della normativa regionale.

L'ultima questione che completa la panoramica delle problematiche di riforma alla luce del disegno costituzionale, riguarda le regioni a statuto speciale e le regioni a statuto ordinario, limitatamente alle materie di competenza esclusiva. Per queste regioni lo Stato ha la possibilità di dettare una disciplina che sia vincolante, quanto meno relativamente ai principi fondamentali, oppure « competenza esclu-

siva» vuol dire che lo Stato non può dettare neanche i principi cardine e quindi si deve aspettare necessariamente l'intervento regionale? Il problema nasce dall'analisi dell'articolo 117 della Costituzione in cui si fa riferimento ai principi fondamentali fissati dalla legislazione statale, vincolanti per le regioni solo nelle materie di competenza concorrente. Non si individuano, quindi, i vincoli che la legislazione statale può imporre a quella regionale, in particolare in sede di recepimento per le materie di competenza esclusiva. Non si capisce, pertanto, se esistano vincoli — sia pure i più blandi — relativamente a principi ancor più fondamentali.

Forse una riflessione andrà compiuta alla luce del contenuto dell'articolo 120 della Costituzione vigente (salvi quindi gli scenari futuri) il quale prevede, oltre ai principi fondamentali, il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni; si parla delle regioni in senso generale incluse quindi quelle a statuto speciale e i casi di competenze esclusive. Si configura, pertanto, l'intervento dello Stato in una serie di casi anche laddove lo richiedano la tutela dell'unità giuridica ed economica nonché la tutela di livelli essenziali dei diritti civili e sociali. Questa norma sembra voler asserire che lo Stato, anche laddove vi sia competenza esclusiva delle regioni, è tenuto ad assicurare *standard* minimi per consentire che i diritti fondamentali del cittadino e, quindi, l'esercizio dei diritti civili e sociali, siano garantiti in modo uniforme nel territorio nazionale.

Possiamo pensare che lo Stato, nel recepimento della normativa comunitaria, oltre a fissare i principi generali per tutte le regioni limitatamente alle competenze concorrenti possa anche, per quelle a statuto speciale e per le materie di competenza esclusiva, fissare livelli essenziali per la tutela di diritti fondamentali del cittadino secondo l'articolo 120 della Costituzione. Livelli che siano vincolanti nei confronti sia delle regioni a statuto speciale, sia relativamente alla competenza esclusiva delle regioni a statuto ordinario. In sostanza, si prefigura uno scenario in cui occorrerà trovare un equilibrio (che

appare molto complesso e molto difficile) tra la necessità della preservazione dell'unità della legislazione e della tempestività del recepimento con l'assicurazione della novellata autonomia. Tale conciliazione dovrà sempre tener presente la circostanza che di fronte alla Comunità risponde in ogni caso lo Stato. Lo Stato che deve farsi portatore di queste esigenze di coordinamento delle regioni per la qualità e la tempestività del recepimento.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per i loro interventi introduttivi. Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano porre domande o chiedere chiarimenti.

RICCARDO CONTI. L'intervento del ministro, e le successive integrazioni del dottor Caringella, sono stati così puntuali che, di fatto, vanificano il compito che mi ero prefisso relativamente ad alcuni quesiti. Desidero, comunque, chiedere chiarimenti su un argomento che non mi sembra sia stato toccato negli interventi introduttivi. Mi riferisco a possibili dualità o sovrapposizioni di competenze con il Ministero degli affari esteri, in riferimento sia alla fase ascendente, sia a quella discendente. Desidero sapere, ove esistano effettivamente queste dualità o sovrapposizioni, come intenda agire il Governo per porvi rimedio.

GIOVANNI BELLINI. Rivolgo innanzitutto un ringraziamento al ministro ed al dottor Caringella per la puntualità con cui hanno introdotto i lavori della nostra Commissione. Non avrei pensato di trovarmi di fronte a questa « riscrittura » degli impegni che si vogliono affrontare nei prossimi giorni. Reputo tale fatto estremamente importante perché dimostra che sia il ministro sia gli uffici hanno approfondito — in un momento, per così dire di « trapasso » — una complessa materia, senza perdere tempo.

Su quanto affermato dal ministro, ritengo sia vero che l'Italia ha recuperato, negli ultimi anni, un forte ritardo nell'attuazione della normativa comunitaria. È

altrettanto vero, però, che questo *trend* si è affievolito nel corso dell'ultimo anno (non degli ultimi mesi dell'anno passato), il che forse dimostra che dovremo intervenire per comprendere meglio le cause che hanno determinato tale interruzione nel recupero. Per quanto riguarda invece il contenzioso, circa l'esattezza dei numeri che ci sono stati forniti, devo prendere atto che la situazione è leggermente peggiore di quanto segnalatomi dagli uffici che mi hanno comunicato dati migliori.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Speriamo siano giusti i suoi dati; magari dopo ce li fornirà!

GIOVANNI BELLINI. Ero a conoscenza di 126 procedure in corso, a fronte delle 192 di cui si è invece qui parlato. Comunque, molto si è fatto per migliorare la situazione italiana per quanto riguarda la fase discendente di attuazione della normativa comunitaria; quindi, su tale base, è necessario e giusto un impegno maggiore. A tale proposito, ritengo ci si debba occupare della sorte del progetto di modifica della cosiddetta legge La Pergola, la n. 86 del 1989. La proposta era stata presentata dal precedente Governo, anche sulla base delle conclusioni di una lunga, complessa e rilevante indagine conoscitiva svolta dai componenti della XIV Commissione nella tredicesima legislatura. Tra l'altro, la proposta governativa conteneva una serie di misure volte ad incrementare l'incidenza del Parlamento nazionale nel processo di recepimento della normativa comunitaria, attraverso l'introduzione della cosiddetta «riserva parlamentare». L'istituto consentirebbe al Governo, in momenti di particolare rilevanza politica ed in considerazione della rilevanza sociale dei temi trattati, di apporre, in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri, una riserva di esame parlamentare, che dovrebbe essere sciolta dalle Camere entro tre giorni dalla trasmissione del testo. Ciò costituirebbe una novità importante, un segnale molto significativo di come nuovamente si faccia assegnamento sull'intervento del Parla-

mento nazionale per quanto riguarda una serie complessa di atti della Comunità. Considero importante dare un tale segnale in un momento in cui, invece, si è diffusa la percezione di uno scarso ruolo del Parlamento nazionale non solo nel processo decisionale comunitario, ma anche nelle attività conoscitive. Comunque, il disegno di legge reca la previsione di tutti i miglioramenti testé richiamati dal dottor Caringella, certo da aggiornare sulla base della modifica del titolo V della Costituzione.

È molto importante che si dia attuazione a quanto il dottor Caringella ha proposto sulla questione, molto delicata, della partecipazione delle autonomie territoriali e delle parti sociali più in generale, alla fase ascendente. È il punto debole di tutta la catena del recepimento della normativa comunitaria perché si tratta di strutture che hanno brillato per inerzia e che, dunque, hanno sempre atteso la scadenza dei termini per provvedere alla trascrizione ed alla trasposizione delle norme comunitarie. Esse, anziché provvedere tempestivamente — sentendosi coinvolte e, in qualche modo, coordinate —, non hanno mai, in genere, predisposto per tempo gli schemi dei decreti attuativi, limitandosi ad una rincorsa successiva per adeguarsi a tempi ormai scaduti. Ciò ha comportato, da sempre, costi amministrativi, economici e sociali enormi; aggiungerei che questo ha pesato negativamente anche sul rafforzamento, nelle nostre comunità, di un'idea positiva dell'Europa. Infatti, si è diffusa l'immagine di un'Europa che impone regole cui dobbiamo, alla fine, sottostare perché lo Stato interviene esercitando l'autorità per obbligarci in tal senso. Si è così persa l'immagine della Comunità come di una vera e propria costruzione dal basso. Tale elemento non ha giovato al processo di unificazione europea e dovrà essere rivisto sulla base di una nuova Carta costituzionale che assegna direttamente poteri agli enti locali ed alle regioni. Queste, non solo devono avere le garanzie che la nuova norma costitu-

zionale attribuisce loro, ma devono altresì essere ricollocate al centro del processo europeo.

In questo quadro, lo Stato gioca un ruolo molto importante dal cui esercizio dipenderà la nascita di una stagione di un regionalismo solidale o separatista. Nella seconda ipotesi, verrebbe meno l'idea stessa di partecipazione dello Stato nazionale all'integrazione europea; le conseguenze, cioè, dell'inverarsi di tale ipotesi non ricadrebbero solo sulla politica centrale.

Quanto all'auspicata riduzione dell'intervento legislativo del Parlamento nella fase di attuazione delle direttive, se è vero che si dovranno affrontare i nuovi problemi posti dall'attribuzione della competenza esclusiva alle regioni, tuttavia, laddove sussista ancora un riparto concorrenziale della competenza, la legge La Pergola, quale risulterebbe dal disegno di legge di modifica, garantirebbe un particolare modo di recepimento sistematico, attraverso la fonte regolamentare, delle direttive dettagliate. Aggiungo che una maggiore partecipazione del Parlamento alla fase ascendente consentirebbe una più rapida attuazione. Credo, dunque, sia auspicabile che non vadano perse le statuizioni recate dal citato disegno di legge presentato nella passata legislatura. Tengo a precisare che la riduzione dell'intervento legislativo verrebbe compensata dalla correlativa concentrazione dell'esame parlamentare preventivo, cui prima facevo riferimento. Mi riferisco all'esame preventivo delle proposte di atti normativi comunitari al fine di valutare in anticipo i riflessi sull'ordinamento; ciò potrebbe essere anche un elemento di coinvolgimento per le autonomie.

Vorrei ora rivolgere alcune domande al ministro Buttiglione. Anzitutto, vorrei sapere se intenda ripresentare il provvedimento di modifica della legge La Pergola, cui facevo prima riferimento. Quindi, vorrei chiedergli se, nell'attuale fase seguita all'esito del referendum costituzionale *ex* articolo 138 della Costituzione, intenda subito provvedere a rafforzare la partecipazione, nel recepimento, degli enti locali,

delle pubbliche amministrazioni e delle parti sociali. Infine — questione segnalata dagli uffici del mio gruppo sulla base dell'esperienza in tale campo maturata nella scorsa legislatura — vorrei domandare se il Governo, anche attraverso il dipartimento delle politiche comunitarie, abbia previsto forme sistemiche di raccordo con la rappresentanza italiana a Bruxelles cui spetterebbe — come è noto — portare in sede comunitaria la posizione negoziale definita in sede nazionale. Essa — mi si dice — non ha mai brillato per efficacia e per capacità propositiva. Spero, quindi, si trovi il modo di coinvolgerla e stimolarla opportunamente.

Per quanto riguarda, invece, l'atteggiamento complesso di molti nostri enti locali rispetto alla normativa comunitaria sugli appalti, segnalerei il criterio della reciprocità. Si ricorderà, nella passata legislatura, la discussione su come liberalizzare alcuni mercati italiani facendo partecipare le imprese europee a tale processo. Considerando che, in altri paesi europei, alcuni mercati non sono stati liberalizzati, si comprende che era sì giusto provvedere a liberalizzare i nostri, ma che non era altrettanto giusta, forse, la partecipazione di imprese di Stati in cui non vi fosse reciprocità — che io ritengo essere un punto di riferimento importante per le politiche di integrazione — a questa liberalizzazione concorrenziale.

Un altro aspetto dell'esposizione del ministro Buttiglione riguarda la questione della cooperazione. A tal proposito, bisognerebbe aprire una discussione in una sede specifica e perciò mi limiterò a fare un accenno al tema in oggetto. Si tratta di una legge un po' complessa la cui *ratio* è, anche, l'adeguamento alla legislazione dell'Unione europea; però, va detto che il provvedimento ha tralasciato intere parti della cooperazione e del sistema mutualistico e che, proprio per tale motivo, è in corso — ho appreso la notizia dalla stampa, ma non so se si sia giunti, per ora, oltre la semplice denuncia — un'azione da parte di chi ritiene che la legge sia lesiva dei principi del sistema comunitario nel settore cooperativo e mutualistico. Co-

munque, sarebbe utile sapere, quante delle 192 procedure di infrazione in corso, riguardino espressamente il sistema cooperativo.

GUIDO GIUSEPPE ROSSI. Anzitutto, desidero ringraziare il ministro per l'attenzione dimostrata verso il Parlamento nella collaborazione — a mio avviso, molto proficua — con la Commissione. Penso che se ne fosse bisogno, anche se sono consapevole dell'esiguità del tempo e della natura complessa, concitata e, a volte, tumultuosa dei lavori parlamentari; ritengo che il suo impegno valga la pena di essere assunto. Da tale punto di vista, vorrei anche suggerire l'utilizzo di moderni strumenti informatici: se si riuscisse, tramite la collaborazione di Commissione e Governo, via *e-mail*, a ricevere opportuni aggiornamenti, anche sintetici, ma costanti e continui, i commissari parlamentari — parlo di quelli della XIV Commissione ma, ove sussistesse l'interesse, un discorso analogo potrebbe valere anche per i colleghi della III Commissione — riuscirebbero, in maniera agile e semplice, a seguire le vicende più importanti. Ovviamente, sarebbe necessaria anche una attività di selezione dell'enorme mole e quantità di informazioni che si producono a livello europeo; tuttavia, se si riuscisse ad avviare un meccanismo di tale genere, migliorerebbe di molto, a mio avviso, il livello di conoscenza, perché non si avrebbero i problemi di carattere logistico che la presenza fisica dei commissari nelle riunioni parlamentari comporta.

Siamo ormai entrati nel vivo del dibattito sulla riforma della cosiddetta legge La Pergola, la n. 86 del 1989. Vorrei sentire il parere del ministro e del capo dell'ufficio legislativo sull'utilità o meno di prevedere l'istituto della riserva parlamentare che, a mio avviso, può essere uno strumento importante. Nella passata legislatura abbiamo discusso sui tempi di risposta del Parlamento al Governo che aveva fatto valere la riserva parlamentare in ambito comunitario nonché sull'individuazione dell'organo parlamentare che deve dare siffatta ri-

sposta. Infatti, se è auspicabile che i tempi siano molto stretti, è pur vero, però, che bisognerà trovare, dal punto di vista organizzativo, strumenti idonei molto veloci. Se riusciremo ad introdurre nell'ordinamento tale istituto, il ruolo della XIV Commissione, sarà, a mio avviso, aumentato in maniera importante.

Vorrei svolgere alcune considerazioni su quanto detto dal dottor Caringella, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, sui rapporti, nella fase ascendente e discendente, tra Stato centrale e regioni; mi riferisco, ad esempio, alla questione del possibile recepimento di direttive in tempi differenziati da parte delle regioni. Al riguardo, penso si tratti di un falso problema perché, se vi è un termine di recepimento fissato per gli Stati nazionali, analogamente avverrà anche per le regioni. Il problema, invero, non si pone purché si intenda l'Unione europea come un'unione politica con diversi livelli istituzionali, tra i quali lo Stato centrale e le regioni. Non dobbiamo considerare queste ultime solamente come un « pezzo » dello Stato centrale, ma come un livello istituzionale dell'intera Unione.

Uguualmente, anche la circostanza che il nuovo testo parli di livelli essenziali di diritti che potrebbero essere violati dalle stesse regioni indica, a mio avviso, anche lo spirito poco federalista della riforma perché tale tipo di problema non dovrebbe porsi. Infatti, la molteplicità e la differenziazione costituiscono un dato che nasce dalla stessa visione federalista e regionalista. Preoccuparsi che le regioni non possano rispettare questi *standard* minimi è — a mio avviso — una mancanza di riguardo nei confronti delle regioni stesse, della macchina amministrativa e della classe politica da esse espressa, la quale è frutto, ovviamente, di un contesto democratico assolutamente civile. Sarebbe come se l'Unione Europea avesse sottolineato tali aspetti anche nei confronti degli Stati nazionali; mi sembra una concezione un po' vecchia del rapporto tra lo Stato centrale, le regioni e le autonomie locali. Ribadisco, dopo questa breve puntualizzazione, la necessità e

l'utilità di tali incontri ed anche l'esigenza di trovare strumenti più agili per rendere continuo e costante l'enorme flusso di informazioni, assolutamente al di fuori della capacità di conoscenza dei poveri commissari che seguono le questioni europee e si trovano ad essere informati veramente su tutto. L'Unione Europea si occupa, infatti, dei campi più disparati: avere a disposizione un'informazione di sintesi, molto costante e puntuale, potrebbe essere utile a tutti.

MONICA STEFANIA BALDI. Mi unisco anch'io ai ringraziamenti per la presenza, la disponibilità, la sensibilità e l'impegno del ministro Buttiglione e del dottor Caringella. Ritengo sia importante rilevare il ruolo delicato che spetterà, in questa fase, al ministro ed aggiungo che tale aspetto suscita in me anche un po' di preoccupazione. Ciò non per le qualità — eccelse, eccezionali — del ministro, ma a causa del coordinamento e del ruolo che egli dovrà svolgere nel quadro delle indicazioni fornite dalle regioni e della conseguente opposizione italiana. Ci rendiamo conto che le materie di competenza regionale in questa fase debbono essere affrontate direttamente dalle regioni. Ma è altrettanto vero che il suo ruolo, signor ministro, avrà un rilievo particolare nel momento in cui vi saranno, da un lato, la posizione italiana e, dall'altro, le regioni che, fra l'altro, avranno anche l'attenzione e la volontà di incrementare i loro uffici di rappresentanza a Bruxelles. Dall'indagine è emersa, altresì, una scarsa conoscenza delle norme comunitarie da parte di alcune amministrazioni regionali. Quindi è plausibile, anzi auspicabile, che le regioni abbiano i loro uffici di rappresentanza a Bruxelles ma al momento dei negoziati, ciò potrà indebolire la posizione dello Stato italiano? Sappiamo bene che esiste anche il Comitato delle regioni e ci chiediamo quale sarà, in questo quadro, il suo ruolo. Inoltre, come colloca nell'attuale frangente, la Conferenza Stato-regioni, che ovviamente ha all'esame diverse situazioni? È molto delicato inter-

venire in tale campo in una fase di cambiamento in cui le competenze in materie specifiche passano alle regioni e l'applicazione della normativa assume caratteristiche particolari.

Signor ministro, le chiedo che ruolo avrà e come si potrà arrivare ad un coordinamento vero, evitando difficoltà in fase di attuazione. Un altro elemento che vorrei rilevare riguarda il ruolo del Comitato economico e sociale. Ho ascoltato il collega Bellini parlare delle parti economiche e sociali rappresentate nelle fasi di negoziato e di altro ancora. Ma allora qual è, attualmente, il ruolo del Comitato economico e sociale a Bruxelles? Inoltre — sempre con grande diplomazia — il collega Bellini ha parlato della rappresentanza italiana a Bruxelles che ha necessità di essere pronta nei momenti anche più delicati. Come si potrà fare coesistere tutto ciò? Questa è una mia preoccupazione reale: risolverla potrà significare non avere difficoltà nell'operare, avendo un ruolo anche nella fase ascendente.

PRESIDENTE. Desidero anch'io porre alcune questioni ai nostri ospiti. Innanzitutto, desidererei conoscere l'opinione del Governo relativamente a modalità che favoriscano il recepimento regionale; ad esempio, se si ritenga che una sorta di legge comunitaria regionale possa essere uno strumento funzionale; lo stesso vale per il ricorso alla potestà regolamentare delle Giunte. Altra questione è la modifica della legge La Pergola e quindi anche al gruppo di lavoro costituito: desidererei sapere a che punto è il lavoro di questo gruppo e — se possibile — avere un quadro della situazione attuale.

Vi è la necessità, anche per quanto riguarda la nostra Commissione, di disporre di un quadro completo delle procedure di infrazione. Ciò rende opportuno lo svolgimento delle audizioni di quei ministri di settore, cui si è accennato poc'anzi. Appare utile delineare un quadro che suddivida le diverse procedure secondo la materia e l'amministrazione com-

petente, permettendoci di svolgere audizioni mirate e di individuare ciò che veramente non funziona.

Infine, una riflessione per quanto riguarda le materie attribuite come competenza esclusiva alle regioni. È vero che lo Stato è l'unico responsabile dinanzi all'Unione Europea per il mancato recepimento delle direttive da parte delle regioni, ma in tal caso parliamo di materie di competenza esclusiva ed è quindi difficile, anzi impossibile, che lo Stato possa intervenire in via legislativa, salvo per ciò che riguarda la necessità di garantire l'unità dell'ordinamento e la tutela dei diritti civili e sociali. Come può allora lo Stato intervenire in questi settori? Sollevare conflitti di attribuzione potrebbe rappresentare una possibile soluzione?

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Rispondo alla prima domanda rivoltami dall'onorevole Conti, breve ed affilata come la freccia di un arco. Egli mi domanda se esistano conflitti di attribuzione tra il Ministero per le politiche comunitarie ed il Ministero per gli affari esteri. È un'equazione in cui l'ambito delle risposte possibili è molto ampio. Se analizziamo la storia recente, constatiamo che quando si emanò la cosiddetta legge Bassanini il progetto originario era quello di porre la legazione di Bruxelles alle dipendenze del Ministero per le politiche comunitarie, escludendo sostanzialmente il Ministero per gli affari esteri da qualunque gestione degli affari comunitari. In seguito si preferì un percorso diverso: fermo restando che il diritto europeo non è diritto internazionale e che, quindi, ciò che attiene all'Unione europea non riguarda gli affari internazionali, si scelse tuttavia di mantenere il legame tra la legazione ed il Ministero degli affari esteri, prendendo spunto dal ruolo particolare del Consiglio degli affari generali in cui siedono i ministri degli esteri.

In realtà, la mia preoccupazione oggi non è tanto quella di un possibile dualismo o conflitto di competenze con il Ministero per gli affari esteri, bensì, che la fase ascendente della normativa (perché di

ciò si tratta) non sia curata da nessuno; non vedo, peraltro, una lotta per accaparrarsi questo territorio, vedo piuttosto un territorio vuoto.

Tutti voi conoscete il meccanismo di cui sto parlando: vi sono diversi consigli dei ministri e si deve cercare di coordinare i diversi ministri italiani che vi partecipano; ciò significa raccogliere il parere del Parlamento e della società. In questo quadro, una semplice funzione di coordinamento tra ministeri non avrebbe senso, se finalizzata unicamente alla conoscenza delle attività di ciascuno, che pure è di per sé importante. È rilevante il raccordo fra i ministeri e il Parlamento e tra il ministero e la società e noi stiamo cercando di attuarlo. Per la verità, non incontriamo le resistenze che ci sarebbero da aspettarsi in un territorio già occupato da un altro ed in cui ci si fa largo a spintoni, incontriamo invece un deserto. Il problema cui ci troviamo di fronte è che le nostre forze non sono adeguate, in quanto le strutture di cui disponiamo come ministero non sono sufficienti per fare sul serio e fin in fondo ciò che per legge pure dovremmo fare. Quindi mi sembra che, al di là di qualche inevitabile schermaglia, se un conflitto si è avuto, è stato comunque risolto. Il prossimo sviluppo del sistema istituzionale europeo porta — con buona probabilità — al rafforzamento di un Consiglio per gli affari generali cui non parteciperanno più i ministri per gli affari esteri, ma quelli per gli affari europei.

Una posizione che ha larga diffusione e che, ad esempio, è sponsorizzata dal partito popolare europeo (che è una forza significativa del Parlamento europeo) prevede proprio che il Consiglio degli affari generali abbia una funzione di collegamento molto più forte e che vi siedano i ministri per gli affari europei di ogni paese. Ciò al fine di garantire anche una più precisa assunzione di responsabilità in un sistema che vede il Consiglio europeo dare l'indirizzo politico ed il Consiglio affari generali controllarne la realizzazione, con la possibilità per i Parlamenti di avere una interlocuzione più diretta e più forte. Siccome ho usato la parola Parla-

mento, forse farà piacere sapere che nel recente incontro tra i ministri degli esteri del Governo di sua Maestà britannica e quelli della Repubblica polacca si è ripreso il tema — da noi lanciato — del controllo parlamentare, suggerendo addirittura quella proposta che originariamente avanzai a titolo personale proprio in questa Commissione, e cioè di una Camera di origine parlamentare con specifiche funzioni di controllo, al fine di ridurre le aree di incertezza, o di oscurità burocratica, oggi presenti nell'azione dell'Unione Europea. Più che di una duplicità di competenze, credo vi sia il problema di lavorare per svolgere una funzione di cui c'è bisogno e che mi sembra sia stata, fino ad ora, esercitata poco e male.

L'onorevole Bellini domandava quale sarà la sorte del progetto di modifica della legge La Pergola; vogliamo modificarla, perché riteniamo che il progetto originale sia un po' invecchiato, anche alla luce degli argomenti da voi stessi avanzati oggi e che non erano prevedibili quando questo progetto è stato approntato. Intendiamo fra breve — spero all'inizio del prossimo anno — presentarvi una nostra proposta sulla quale discutere, ovvero trattare una vostra proposta se ne avrete predisposta una. Certamente la riforma della legge La Pergola è necessaria e ce ne stiamo occupando attivamente. È stato chiesto se abbiamo previsto forme sistemiche di raccordo con la rappresentanza di Bruxelles. No, il problema è aperto, andrà affrontato ed è stato nominato un nuovo ambasciatore alla guida di tale rappresentanza. Il servizio diplomatico ha scelto di investire per questo incarico il migliore che aveva, cioè l'ambasciatore Vattani, che è uomo di grandissima competenza e generosità; porta, invero, la responsabilità di essere stato colui che ha demolito l'impostazione originaria della cosiddetta legge Bassanini (che io invece condividevo) sul riassetto del settore. A parte questa grave colpa, ritengo che insieme potremo lavorare bene e, anzi, credo si stia già ponendo il problema di quali siano gli adattamenti necessari per rendere più efficace la funzione della rappresentanza.

Per quanto riguarda il criterio della reciprocità nella liberalizzazione dei mercati, onorevole Bellini, lei sa bene quanto io condivida tale criterio e quanto mi sia attirato gli attacchi di mezzo mondo allorché una grande azienda di Stato di un paese straniero, sfruttando le asimmetrie di mercato, cercò di impadronirsi di un pezzo del sistema energetico italiano e io misi in atto un'azione di rappresaglia che ha bloccato la direttiva sulle offerte pubbliche di acquisto. Certamente però non possiamo meccanicamente pretendere la reciprocità laddove gli ostacoli emergono, diciamo così, non in maniera diretta, ma obliqua.

Dobbiamo svolgere un'azione politica e reagire quando la Commissione, riconosciuta la fondatezza delle nostre ragioni, dichiara di non poter intervenire in occasioni del genere. In tali evenienze, purtroppo frequenti, dovremmo avere la determinazione necessaria per condurre azioni, per così dire, di rappresaglia. Infatti, le rappresaglie, sempre censurabili contro gli uomini, non sempre lo sono se dirette a colpire interessi economici, materiali o, anche, di prestigio di un paese. L'Italia, se colpita, deve avere la capacità di far sentire con energia la propria voce. Diceva un grande ambasciatore, Francesco Paolo Fulci: «*L'Italie est un animal méchant, quand on l'attaque, il se défend*». Nel caso di specie, non si tratterebbe, propriamente, di essere 'cattivi' ma, piuttosto, di esercitare un minimo di autotutela.

Per quanto riguarda la cooperazione, è aperta una sola procedura di infrazione, che è però importante ed emblematica in quanto, se dovesse prevalere un certo orientamento, vi saranno notevoli implicazioni. Eravamo riusciti a chiuderla, ma adesso viene riaperta per l'interessamento di taluni soggetti italiani che contestano la legge non per difendere alcuni interessi in sede europea ma, piuttosto, per seguire la logica del «muoia Sansone con tutti i Filistei». Siccome noi abbiamo eliminato alcuni privilegi, costoro, che sono collegati all'area del privilegio, ritengono di dover distruggere l'intero sistema della coopera-

zione italiana. Noi, con l'operazione condotta, riteniamo, invece, di aver posto rimedio alle obiezioni per l'innanzi rivolteci e sosteniamo che, quindi, adesso, il sistema cooperativo italiano possa e debba essere pacificamente accettato. Contiamo, perciò, di difendere il sistema italiano della cooperazione, del quale ho parlato con il commissario Monti nel corso di una mia recente visita a Bruxelles.

Quanto alle disparità che si sarebbero create perché — si asserisce — la riforma avrebbe riguardato solo una parte del sistema, devo osservare che, forse, sussistono dietro un siffatto intervento valide motivazioni. È, comunque, una questione che andrà approfondita nella sede competente. Quanto, però, deve essere sicuramente detto in questa sede è che il sistema, quale risulta dalla riforma, è certamente molto più difendibile del precedente. Quindi, non si capisce perché ci si debba, adesso, accanire nel mettere in questione tutto il sistema, quando, invece, eravamo quasi riusciti, addirittura sulla base del vecchio sistema, a trovare un accordo.

Quanto ai punti da lei affrontati, onorevole Rossi, le devo dire che sto pensando ad una *newsletter* — da inviare ai parlamentari delle competenti Commissioni — con la quale fornire un'informazione minima, ma tempestiva di quanto si sta compiendo all'interno della nostra sfera di competenza.

L'introduzione della riserva parlamentare è giudicata positivamente, non tanto da me — il che conterebbe poco — quanto dai miei validissimi uffici. Una questione importante, affiorata in molti interventi e tornata, poi, con forza in quello dell'onorevole Baldi, concerne il coordinamento delle regioni. Adesso, infatti, non è più sufficiente il coordinamento con il Parlamento; bisogna anche, invero, coordinare le regioni tra loro. A tal proposito, si pongono molti problemi; si è addirittura parlato di rappresentanze, a Bruxelles, delle regioni, ma devo francamente osservare che credo vada salvaguardata la rappresentanza unitaria dello Stato italiano. Lo dico non per

ragioni ideologiche ma perché, in un sistema complesso quale l'attuale, se si vuole condurre una trattativa, bisogna che qualcuno abbia in mano tutte le carte relative alla stessa. Immaginiamo, infatti, si debbano distribuire, all'interno dell'Unione europea, un certo numero di agenzie per lo sviluppo e la promozione del gioco d'azzardo. Posto, in ipotesi, che l'Italia debba avere una di tali agenzie, date venti rappresentanze regionali, il risultato probabile è che l'Italia rimarrebbe senza gioco d'azzardo perché ognuna brigherebbe per portarla nel suo territorio. Invece, un unico soggetto, pur dovendo stabilire un ordine di priorità, riuscirebbe a imporre ora l'interesse di una regione, ora quello dell'altra, così perseguendo, alla fine, gli interessi di tutto il paese. Una volta, ad esempio, una regione guadagnerebbe il gioco d'azzardo; la volta successiva, la promozione degli sport acquatici verrebbe affidata ad un'altra regione, e via dicendo. Sussiste, dunque, un problema di unità della rappresentanza, necessaria se si vuole competere con successo con gli altri paesi.

Se da parte di una regione si verifica la recezione tardiva o la non recezione della normativa comunitaria o, ancora, se si aprono procedure di infrazione per un'inadeguata recezione, a pagare non è solo la regione: paghiamo tutti. Dunque, è interesse di tutti garantire una recezione che abbia caratteristiche, se non di omogeneità, di validità tali che mettano al riparo le regioni dal possibile pericolo di dover pagare per l'inadempienza di alcune. A tal proposito, credo sia opportuno convocare, al più presto, una Conferenza Stato-regioni per affrontare la questione con il contributo di tutti.

Le regioni devono potersi coordinare tra loro perché non possono essere più coordinate dallo Stato. La sede in cui si coordinano tra loro è, in uno Stato federale, la Camera delle regioni. Pur trattandosi, invero, della soluzione classica negli Stati federali, non so se la stessa sia politicamente proponibile in Italia, dove il Senato potrebbe essere geloso delle sue attuali prerogative. Se

non intendiamo seguire tale via, dovremo apprestare un marchingegno che dovrà fare perno sulla Conferenza Stato-regioni. Quest'ultima, però, è già diventata, di fatto, una sorta di terza Camera, con un privilegio, che i suoi provvedimenti non sono emendabili. La circostanza genera qualche risentimento tra i parlamentari del Senato e, credo, anche tra i colleghi della Camera. Vi è bisogno, dunque, di un momento di ponderazione attraverso il quale, tutti assieme, si arrivi a cedere ognuno qualcosa pur di creare un sistema gestibile. Dobbiamo, infatti, certamente tutelare i diritti di tutti, ma anche garantire il coordinamento indispensabile per giocare con successo le nostre carte a livello europeo. Non saprei dire come riuscirci senza ricadere nel centralismo, posto che, come ho già detto, è dubbio che la risposta più forte in teoria sia applicabile nella pratica. Certamente, però, bisogna istituire la Camera delle regioni o ridefinire lo *status* della Conferenza Stato-regioni, affidando alla stessa il ruolo di coordinamento. Quest'ultimo, nella seconda ipotesi, andrebbe definito in modo tale da salvaguardare anche le prerogative del Parlamento, operazione certamente delicata e non di mia competenza. Ritengo, invece, di mia spettanza il compito di sollecitare una riunione della Conferenza Stato-regioni che affronti il problema.

Il presidente chiede come favorire i recepimenti regionali della normativa comunitaria. Ebbene, credo sia esattamente quanto dovrà essere discusso dalla Conferenza Stato-regioni per concordare procedure che non possiamo imporre alle regioni, dovendo essere costruite con il consenso.

PRESIDENTE. Vorrei sapere se l'opzione legge comunitaria regionale possa, a suo avviso, essere efficace.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. L'opzione legge comunitaria regionale è certamente da considerare, ma non entro nel merito perché si tratta di materia di autorganizzazione

interna e, quindi, di esclusiva competenza regionale. Dunque, dipenderà dalle scelte delle singole regioni se istituirla o meno. Tratteremo con le regioni cercando di ottenere che, nel recepimento, garantiscano un minimo di uniformità; dobbiamo, infatti, controllare il processo, di cui siamo responsabili in sede europea. Lascerei alla Commissione due documenti recanti il quadro l'uno delle infrazioni e l'altro dei ritardi.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor ministro e domando al professore Caringella se intenda aggiungere qualcosa ad integrazione.

FRANCESCO CARINGELLA, *Capo dell'ufficio legislativo del Dipartimento per le politiche comunitarie*. Vorrei soffermarmi solamente sulla possibilità per lo Stato, in base alla legislazione costituzionale, di intervenire nelle materie di competenza esclusiva delle regioni attraverso un intervento normativo suppletivo. È difficile, ovviamente, dare risposte in un quadro costituzionale entrato in vigore da così poco tempo. Come ha osservato il ministro Buttiglione, dobbiamo, però, tenere presente che è lo Stato ad essere responsabile di fronte all'Unione europea e che la legislazione statale, al pari della regionale, deve osservare, come recita il primo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione, sia i vincoli costituzionali sia quelli comunitari. Questi ultimi, sono ormai costituzionalizzati *expressis verbis*. Alla luce di tali considerazioni, credo che una qualche soluzione si potrebbe trovare nello stesso articolo 117, esattamente al comma quarto che, con riferimento sia alla competenza concorrente sia a quella esclusiva, precisa che le regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi. Quindi, puntualizza ulteriormente che le regioni provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da una legge dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitu-

tivo in caso di inadempienza. Quindi, la legge dello Stato — ed in sede di riforma della legge La Pergola si dovrà riflettere al riguardo — dovrà prevedere forme di intervento sostitutivo nell'ipotesi in cui le regioni, in tutte le materie di loro competenza, violino gli obblighi comunitari e quindi, per esempio, non recepiscano tempestivamente, anche in caso di competenza esclusiva, la normativa. In tal caso, un intervento suppletivo, in forme che andranno stabilite con legge dello Stato, troverebbe un fondamento ed anzi un obbligo costituzionale.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il ministro Buttiglione ed il professore Caringella e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 14 dicembre 2001.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO