

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
NINO STRANO

La seduta comincia alle 14,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, sulla situazione del contenzioso comunitario nei confronti dell'Italia e sullo stato di attuazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano.

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, sulla situazione del contenzioso comunitario nei confronti dell'Italia e sullo stato di attuazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano.

Ringrazio il ministro per la sua presenza e gli do immediatamente la parola per il suo intervento introduttivo.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. La situazione del precontenzioso e del contenzioso al 23 giugno del 2003 è la seguente: vi sono 204 lettere di messa in mora e pareri motivati. Questo è l'inizio, il punto di partenza: siamo in fase di precontenzioso e ci si chiede sostanzialmente di fornire delle informazioni, ci viene dato un parere

motivato che ci spiega perché lo Stato italiano sarebbe venuto meno a qualche obbligo comunitario e a ciò noi dobbiamo fornire una risposta adeguata. Abbiamo poi 33 ricorsi davanti alla Corte di giustizia; si tratta del contenzioso vero e proprio. Vi sono state, quindi, 15 sentenze di accertamento dell'inadempimento (vuol dire che siamo stati condannati) ed infine abbiamo 14 procedure di inesecuzione di sentenza di inadempimento ai sensi del famoso articolo n. 228 del Trattato, si tratta cioè dei casi nei quali dopo essere stati condannati non abbiamo adempiuto e quindi ci avviamo, per così dire, ad una « esecuzione coatta »: si tratta ovviamente dei casi più gravi.

In questo numero non sono comprese le procedure di infrazione di prossima archiviazione da parte della Commissione, che sono pari ad 84. In questi casi abbiamo convenuto con le obiezioni che ci sono state mosse e quindi siamo riusciti a chiudere queste procedure.

Il dato da me indicato è anormalmente alto: lo ripeto si tratta nel complesso di 266 procedure di infrazione delle quali 87 riguardano una mancata trasposizione di direttive e 179 riguardano casi di non corretta applicazione del diritto comunitario.

Abbiamo lavorato per abbattere questa cifra, cosa che, come sapete, è sempre stato un nostro impegno forte. Abbiamo subito una sconfitta parziale perché abbiamo incontrato delle difficoltà dovute al passaggio ad un ordinamento federale, al trasferimento di competenze alle regioni, al fatto che una parte importante del contenzioso è relativa alle regioni e al fatto che su questi temi abbiamo talvolta scontato una mancanza di adeguato coordinamento delle amministrazioni. Ma abbiamo

cercato di agire ed i primi risultati di un lavoro più puntuale, di un migliore coordinamento sono proprio le 84 procedure di infrazione di prossima archiviazione; ciò in parte anche perché l'esercizio ritardato delle deleghe da parte del Governo italiano ha gonfiato il numero delle direttive non recepite. Si è tenuto un Consiglio dei ministri *ad hoc* per imprimere una spinta alle diverse amministrazioni; abbiamo tenuto diverse riunioni di coordinamento, abbiamo svolto una sorta di pre consiglio *ad hoc* e siamo riusciti ad ottenere l'esercizio di un numero rilevante di deleghe che si ritrovano poi adesso all'interno di quelle 84 procedure di cui la Commissione ha già chiesto l'archiviazione.

Il primo dei problemi che dobbiamo affrontare è quello del coordinamento a livello delle amministrazioni centrali; di questo si occupa l'avvocato Scino, che ha appunto il compito di « tenere sotto pressione » le amministrazioni affinché queste si preoccupino di realizzare tempestivamente la normativa europea e comunque di far fronte alle obiezioni da parte degli organismi dell'Unione europea.

Abbiamo due procedure di infrazione al Ministero degli affari esteri, 18 al Ministero del lavoro, 3 al Ministero dell'interno, 3 al Ministero della giustizia, 1 al Ministro della difesa, 22 al Ministero dell'economia e delle finanze, 28 al Ministero delle attività produttive, 9 al Ministero delle comunicazioni, 11 al Ministero delle politiche e agricole e forestali, ben 64 al Ministero dell'ambiente della tutela del territorio, 42 al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 49 al Ministro della salute, 6 al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2 al Ministero dei beni culturali e, infine, 6 alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Da questo breve esame emerge che alcuni ministeri hanno un numero sproporzionato di procedure di infrazione: parlo dei settori dell'ambiente, della salute e delle infrastrutture. Possiamo dire che i colleghi Matteoli, Lunardi e Sirchia sono antieuropeisti o magari particolarmente inefficienti? No. In realtà non vi sfuggirà,

infatti, che laddove si accumulano le procedure di infrazione vi sono anche forti concentrazioni di competenze regionali. Si pone quindi il problema del rapporto con regioni.

Ad esempio, anche se ufficialmente fanno capo al Ministero dell'ambiente, questo non ha il controllo effettivo dell'esecuzione delle direttive, cosa che invece dipende dalle amministrazioni locali su cui il ministero ha un controllo limitato, anzi, in realtà non ha nessun controllo. Di qui l'esigenza di un rapporto vivo con le amministrazioni locali. Abbiamo condotto delle riunioni di coordinamento con le regioni, le quali, devo dire che ci hanno risposto positivamente. Lungi dall'essere infastidite dal nostro intervento, le regioni sono state contente di poter collaborare e anche di avere delle indicazioni per far fronte ad un problema che, forse, non avvertivano nella sua esatta dimensione ma di cui erano consapevoli e preoccupate. Contiamo di intensificare questa collaborazione con le regioni.

Ci sono poi diversi casi di procedure di infrazione che potremmo definire « dormienti »: si è raggiunto una sorta di patto di non aggressione per il quale la Commissione non archivia la procedura ma neanche la manda avanti. Stiamo cercando di chiarire questi casi anche per abbassare ulteriormente il numero delle procedure di infrazione aperte.

Se vogliamo realizzare un esame qualitativo delle procedure di infrazione, dobbiamo ovviamente sottolineare che non tutte hanno la stessa importanza: alcune rivestono una notevole importanza perché bloccano lo sviluppo di intere regioni, altre hanno una importanza limitata. Credo che vada ricordato il lavoro svolto tramite le cosiddette riunioni « pacchetto » nel corso delle quali cerchiamo di raggiungere con la Commissione europea una composizione bonaria sulle procedure pendenti. Grazie a questo metodo abbiamo ottenuto buoni risultati, quantitativamente ma anche qualitativamente perché abbiamo impostato bene alcune grosse questioni che poi sono andate avanti attraverso trattativa specifica.

Voglio ricordare la vicenda del MOSE di Venezia; recentemente è stata posta la prima pietra di questo progetto. Credo sia opportuno ricordare che dopo diversi anni una situazione straordinariamente complessa è stata finalmente sbrogliata: l'ostacolo principale che impediva l'avvio dei lavori era proprio la procedura di infrazione comunitaria pendente sul progetto MOSE. Di recente poi abbiamo ricevuto una lettera del commissario Bolkenstein che chiude la vicenda annosa del passante di Mestre, in realtà sostanzialmente già chiusa da un accordo informale precedentemente intercorso, ma poi trascinatasi nei suoi ulteriori sviluppi. Questo è un fatto positivo perché libera uno snodo fondamentale per lo sviluppo del nord est.

Speriamo di raggiungere presto accordi relativi al sistema autostradale italiano, per completare la fase di transizione segnata dalla famosa direttiva «Costa-Ciampi». Allo stato, stiamo lavorando sul tema dell'autostrada del Brennero e altre questioni connesse. Si tratta di procedure di importanza fondamentale per la riuscita del programma delle grandi opere, posto che uno dei vincoli esistenti è proprio quello comunitario. Nel caso dell'autostrada del Brennero, si tratta della possibilità di finanziare la ferrovia a partire dalla «ruota», ottenendo di utilizzare i profitti derivanti dall'esercizio della società Autostrade per poi consentire, tramite accantonamenti opportuni, la costruzione dell'asse ferroviario Verona-Brennero-Monaco. Tutto questo riguarda il cosiddetto precontenzioso, fase in cui — benché la Commissione assuma comunque l'atteggiamento del custode dei Trattati, operando come un giudice piuttosto che un soggetto politico con cui poter avviare una trattativa —, a differenza del contenzioso, esiste ancora un certo qual margine di iniziativa politica e di elasticità, alla luce degli interessi effettivi dei cittadini.

L'elasticità si riduce invece a nulla una volta emessa la sentenza di condanna. Dico questo, perché, talvolta, anche in Parlamento si sostengono certe posizioni, confortate da numerose argomentazioni, che sarebbero interessantissime se non

fosse già intervenuta una sentenza di condanna o se non fossimo già in cammino verso l'applicazione dell'articolo 228. Lo ripeto perché fatica ad entrare anche nella nostra mentalità, ma l'ordinamento europeo è immediatamente vigente, prevale su quello nazionale e quindi non è nella disponibilità italiana, nemmeno in quella del Parlamento, intervenire per proprio conto laddove vi sia stata un'iniziativa comunitaria. Le leggi italiane in contrasto con la normativa europea debbono essere disapplicate, dal momento in cui nella stessa materia sia intervenuta una disposizione della Comunità. Non esiste più l'ordinamento italiano come ordinamento separato; esso fa parte di un più ampio e generale ordinamento europeo.

Con ciò, siamo venuti a trattare il tema del contenzioso vero e proprio. I ricorsi attualmente pendenti sono 33. Abbiamo incontrato delle difficoltà su questo campo perché, mentre il precontenzioso viene gestito dal dipartimento per le politiche comunitarie, la fase successiva è seguita *in primis* dal Ministero degli affari esteri, ufficio VI, DGIE, di concerto con il contenzioso diplomatico. Tuttavia, invece di sollevare problemi di conflitto di competenza, si è cercato più utilmente di interagire, con l'obiettivo di trattare tutte le questioni di contenzioso aperto.

Ci ripromettiamo, ricorrendo a questo nuovo metodo di lavoro maggiormente collegiale, di conseguire buoni risultati. Ho già parlato delle «riunioni pacchetto», che ci hanno consentito di risolvere numerose questioni. Ricordo l'ultima decisione di archiviazione del 2 aprile scorso, in cui abbiamo risolto 22 casi aperti. Dall'inizio dell'anno 5 sono state «le riunioni pacchetto» tenute, riguardanti casi di denunce, o anche di effettivo avvio di procedura contenziosa, in materia di appalti pubblici, normativa ambientale e libera circolazione delle merci.

Se il nuovo metodo adottato continuerà a produrre risultati, dovremmo riuscire a riportare il contenzioso entro limiti fisiologici. Ci concentriamo adesso, in modo particolare, sulla risoluzione delle controversie che potrebbero condurre ad una

seconda sentenza di condanna. E in proposito devo chiedere la massima cooperazione da parte del Parlamento e/o delle amministrazioni competenti, a secondo del tipo di infrazione e dunque di procedura da adottare per riportare in regola il paese. Ho sottolineato l'importanza del rapporto con le amministrazioni regionali e locali: una fattiva e stabile collaborazione tra i due livelli, nel rispetto dei ruoli degli ambiti di attività, è essenziale. Stiamo cercando — forse abbiamo ottenuto — di avere un responsabile *ad hoc* presso ogni regione, preferibilmente nell'ufficio legislativo.

In questo momento, per la verità, abbiamo ottenuto di stabilire un rapporto positivo con la Conferenza Stato-regioni, che ci ha indicato un rappresentante, ma noi insistiamo perché questi abbia dei terminali efficaci in tutte le regioni. Ultimo *punctum dolens*, che spero presto possa invece capovolgersi in un punto di forza, è rappresentato dai sistemi informativi di cui abbiamo bisogno per conoscere rapidamente quanto avviene nelle altre amministrazioni e nelle regioni; dobbiamo essere capaci di fornire velocemente le informazioni ai soggetti dotati di un titolo per poterne far domanda, partendo, ovviamente, dal Parlamento che può controllare solo allorché tempestivamente informato. Mi domando se in questa fase possa essere utile un aggiornamento mensile piuttosto che l'apertura di un sito — alla cui realizzazione stiamo lavorando, peraltro, con un accesso a tutta la documentazione spesso farraginoso —, che possa tener al corrente dell'andamento del contenzioso.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor ministro per l'esauriente relazione, di cui mi ritengo autorizzato a chiedere copia da distribuire ai membri di questa Commissione, perché, sebbene rilevante sia anche la documentazione fornitaci dal Servizio studi della Camera dei deputati, quanto a dati e informazioni contenute, è sicuramente più aggiornata del materiale da noi posseduto, ponendoci « in mora » anche politicamente. Apprezziamo molto il la-

voro che il Governo, nell'accelerazione delle sue attività, sta svolgendo con il coordinamento delle regioni. Mi permetto di chiederle, proprio alla luce dell'ultima sua considerazione (quella di un rapporto stabile, anche informatico, con il Parlamento) che la Commissione, tenuto conto della rilevanza degli argomenti, possa essere mensilmente messa al corrente delle singole controversie sorte e delle possibili soluzioni prospettate.

Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

ANDREA DI TEODORO. Signor ministro, lei ha messo in rilievo come gran parte del contenzioso riguardi ministeri le cui competenze, di fatto, sono già state trasferite alle regioni. Le chiedo allora come si inserisca in questa valutazione quella clausola di salvaguardia (che ormai già utilizziamo in sede di esame della legge comunitaria) istituzionalizzata con la modifica alla legge « La Pergola » che voteremo proprio oggi. Mi riferisco alla possibilità per lo Stato di supplire, sia pure in modo temporaneo, transitorio e cedevole, con propri provvedimenti, il mancato recepimento da parte delle regioni in materie di competenza concorrente o comunque delegata alle regioni stesse.

Se questo problema esiste, forse sarebbe meglio lasciare la previsione di una sessione comunitaria delle regioni all'interno del nostro testo di modifica alla legge « La Pergola ». Ricordo che inizialmente nel testo governativo era inclusa una tale previsione, ma in seguito fu eliminata in quanto non si è ritenuto opportuno interferire in una libera autodisciplina delle regioni. Se questi sono i primi risultati di ciò, credo che si presenti un problema per quanto concerne le regioni.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. La clausola di flessibilità e cedevolezza funziona benissimo e ci pone al riparo dal mancato adempimento relativo all'attività legislativa delle regioni, mentre province e comuni hanno un'attività amministrativa e non legislativa.

Le procedure di infrazione cui facevo riferimento non riguardano la mancata trasposizione di direttive, ovvero questo elemento è sì presente ma in realtà la maggior parte delle procedure di infrazione riguarda l'inadeguata applicazione delle normative. Mentre è più facile richiamare un'amministrazione centrale ed ottenere che essa adempia, molte volte è più difficile ottenere che facciano lo stesso le regioni ed ancor peggio le province o i comuni si presenti. Al riguardo rileva un problema di contatto, di diffusione di conoscenza e di collaborazione fra uffici legislativi. Esiste però buona volontà da parte delle regioni ed anche da parte di altri enti che si trovano a dover applicare la normativa europea.

Quanto al secondo aspetto, non vorrei sbagliare, ma abbiamo rinunciato a tenere una sessione presso il Dipartimento per le politiche comunitarie e intendiamo mantenere quel tavolo presso il Dipartimento per le politiche regionali, condividendone la presidenza con il ministro La Loggia. Si tratta di uno strumento che intendiamo conservare, per le ragioni giustamente ricordate dall'onorevole Di Teodoro.

MAURO ZANI. È importante conoscere le cifre relative ai casi di precontenzioso e alle procedure di infrazione ma forse, per cercare di comprendere esattamente la situazione, cosa che rientra nei compiti di questa Commissione, sarebbe importante disporre di un'analisi qualitativa. Come ricordava poc'anzi il ministro, a volte si tratta di applicazioni inadeguate delle normative. Quindi va fatta una selezione ed avere un quadro esatto della situazione; il numero di procedure è elevato ma potrebbe riguardare inadempienze di carattere anche minore ed è per questo che si rende necessaria, a mio avviso, un'analisi qualitativa, con un monitoraggio di questi aspetti da parte della nostra Commissione.

Ho appreso dalle parole del ministro una vicenda di cui in realtà non ero a conoscenza. Sembrerebbe, infatti, ma ne chiedo conferma al ministro, che la procedura di infrazione relativa al Brennero riguarderebbe la modalità di finanzia-

mento dell'asse ferroviario e cioè l'idea di finanziare i lavori per l'asse ferroviario con il ricavato dei pedaggi autostradali.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. In realtà non è così. Si tratta al contrario di una caratteristica positiva del sistema Brennero, che difendiamo, e che per la verità è lodata anche dalla Commissione.

MAURO ZANI. Ma allora la procedura di infrazione a cosa è relativa?

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Riguarda il fatto che stavamo per concedere una proroga di 35 anni, senza ricorrere alla gara europea. La Commissione afferma, in realtà non senza qualche motivazione, che si debbono svolgere le gare europee.

Un primo capitolo di quell'analisi qualitativa, che forse varrebbe la pena svolgere, dovrebbe titolarsi « appalti europei ». Il primo grande problema riguarda la « renitenza » del sistema Italia a svolgere appalti europei unitamente ad una gestione un poco liberista, un tantino ideologica, da parte dello stimatissimo amico Fritz Bolkenstein che invece vorrebbe realizzare appalti europei anche in quei casi in cui vi sono buone ragioni per ricorrere ad altre procedure. Al di là del tema dell'appalto europeo, le nostre pubbliche amministrazioni fanno fatica ad accettare l'idea che anche nei casi in cui non esistono le condizioni per un appalto europeo, anche quando si è sotto soglia (cioè quando l'esborso è così contenuto da rendere non necessario ricorrere all'appalto europeo), anche quando ci sono condizioni di necessità ed urgenza che esonerano dall'appalto europeo, un principio fondamentale dei trattati è sempre l'evidenza pubblica. Si deve far sapere cosa si fa per creare così la possibilità che una pluralità di soggetti avanzino delle proposte e rendere poi ragione del perché si accetta una proposta piuttosto che un'altra. Questo è un principio insuperabile.

Il primo problema che abbiamo con gli enti locali, di ogni tipo e genere, è proprio

il grande desiderio di concessioni date sostanzialmente senza rendere conto a nessuno. Questo ormai appartiene al passato, è un capitolo chiuso. Credo che se realizziamo un esame della situazione forse non la maggioranza di tutte le procedure di infrazione ma sicuramente la maggioranza di quelle « serie » (quelle qualitativamente rilevanti) probabilmente ricade in quest'ambito.

Potremmo poi svolgere analisi anche di tipo diverso: sarebbe interessante rilevare come si interfaccia il sistema del contenzioso e del precontenzioso con il sistema delle grandi opere; esiste una forte connessione fra questi due elementi per le ragioni esposte poc'anzi. Così come sarebbe interessante verificare come si interfaccia il sistema europeo con quello italiano sull'altro grande tema della tutela ambientale, dove esistono molte procedure di infrazione per motivi parte analoghi in parte diversi da quelli precedentemente da me esposti.

MAURO ZANI. Sono d'accordo con alcune sue osservazioni. Sarebbe comunque interessante avere una suddivisione per capitoli delle diverse procedure e avere così una analisi qualitativa utile per conoscere esattamente la situazione e dar

vita ad una discussione maggiormente in grado di soddisfare le necessità di conoscenza da parte della Commissione.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Un primo passo in tal senso lo compiamo oggi stesso. Ho infatti consegnato alla Commissione non soltanto una breve relazione ma anche della documentazione relativa a tutte le procedure di infrazione in corso. Scorrendo queste procedure, è possibile farsi una prima idea. Qualunque cosa facessimo oltre, dovrebbe essere semplicemente il commento dei dati a voi forniti.

PRESIDENTE. Ringraziando il signor ministro per l'utilissimo aggiornamento e la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 15 luglio 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

