



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 14

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14^a COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA PAESE NELLA TRATTAZIONE DELLE QUESTIONI RELATIVE ALL'UE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DEL PARLAMENTO ITALIANO NELLA FORMAZIONE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

136^a seduta: mercoledì 12 gennaio 2011

Presidenza della presidente BOLDI

I N D I C E**Audizione del Capo del dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie Roberto Adam**

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 13 e <i>passim</i>	* ADAM	Pag. 3, 13, 15 e <i>passim</i>
* MARINARO (PD)	10, 16		
SANTINI (PdL)	12, 16, 17		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Verso Nord: Misto-Verso Nord.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Roberto Adam, capo del dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Capo del dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie Roberto Adam

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE, con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria, sospesa nella seduta del 21 dicembre 2010.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi presente il Capo del dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, professor Roberto Adam, che ringraziamo per la sua disponibilità a prendere parte all'audizione.

ADAM. Ringrazio la Commissione per avermi offerto la possibilità di partecipare all'importante indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'Unione europea. Sono un professore universitario prestatato all'attività di Governo, in quanto per otto anni ho ricoperto il mandato di consigliere giuridico della rappresentanza permanente italiana a Bruxelles, occupandomi quindi dei profili giuridici dei vari dossier europei in quella sede, ovvero a livello delle istituzioni europee. Una volta rientrato in Italia, nel 2006, ho cominciato a lavorare al Dipartimento politiche comunitarie, proseguendo sul versante italiano l'attività che avevo già svolto a Bruxelles.

Presso il Dipartimento politiche comunitarie mi sono occupato essenzialmente, all'inizio, di un aspetto di particolare interesse nell'ambito della presente audizione, che è quello delle procedure di infrazione. Fino a poco tempo fa sono stato coordinatore della struttura di missione istituita presso il Dipartimento per la gestione del contenzioso e del pre-contenzioso comunitario, occupandomi quindi delle procedure di infrazione. Oggi sono capo dipartimento e quindi non mi occupo soltanto di questo aspetto della politica europea del Paese, ma anche di tutti gli altri di competenza del

Dipartimento, dunque di quegli aspetti oggetto delle precedenti audizioni, i cui resoconti ho letto con grande interesse. Tali audizioni si sono concentrate soprattutto sulla fase ascendente della politica europea dell'Italia, sulla quale – se sarà possibile – tornerò in seguito, anche sulla base di eventuali domande.

Ritenendo utile integrare l'indagine, vorrei concentrarmi sull'attuazione in Italia degli obblighi europei. Credo infatti che si tratti di una parte importante del sistema Paese, che non va inteso soltanto come una serie di meccanismi formali di cui il Paese dispone per definire e gestire la politica europea, sul piano ascendente e su quello discendente: non riguarda soltanto il modo in cui è attrezzato formalmente il Paese per meglio gestire questo tipo di rapporti, bensì anche il modo in cui il Paese si colloca e agisce concretamente all'interno del processo di integrazione europea. Per tale motivo, una parte essenziale è sicuramente rappresentata dal grado, dalla capacità e dalla puntualità con cui l'Italia riesce ad adempiere ai suoi obblighi europei. È questo un elemento importante anche ai fini dell'immagine e della credibilità che il Paese ha a Bruxelles, su tutti i tavoli in cui si trova a confrontarsi. Alcuni importanti Paesi, grandi quanto il nostro, che hanno un grado di incisività particolare sulla vita europea, devono certamente questa caratteristica a un'organizzazione particolarmente accurata e roduta dei meccanismi riguardanti la fase ascendente, ma anche alla loro puntualità nell'adempimento degli obblighi europei. Si pensi, ad esempio, al Regno Unito. Si tratta di un Paese particolarmente incisivo e duro nei negoziati europei (al limite dell'euroscetticismo e a volte anche oltre il limite), ma una volta che un atto viene adottato è il primo Paese a recepirlo. Pertanto il Regno Unito commette un numero di infrazioni molto basso e ha quasi il tabù delle regole del mercato interno, che vengono da lui considerate il *core business* del processo di integrazione europea. Non a caso la sua azione è stata significativa per alcuni sviluppi importanti in materia di procedure di infrazione, tanto che, pur con un'azione isolata, è riuscito a condizionare la normativa europea – anche contro la posizione italiana e di quasi tutti gli altri Stati membri – sul tema della cumulabilità delle sanzioni in caso di seconda sentenza di condanna da parte della Corte di giustizia. A fronte di 25 Stati contrari, solo due Stati, tra cui appunto il Regno Unito, hanno sostenuto fortemente un'interpretazione del Trattato che consentisse il cumulo delle sanzioni, proprio perché per loro il rispetto delle regole del mercato interno è fondamentale e prioritario.

Per quanto riguarda la situazione italiana, per me è naturale partire dalla questione delle procedure di infrazione perché, come vi dicevo, mi sono occupato molto di questo settore, sia a Bruxelles che a Roma. Quando sono arrivato a Roma la situazione non era delle più brillanti: l'Italia era infatti la «maglia nera» nella classifica dei Paesi membri con il maggior numero di procedure di infrazione, e con un distacco notevole dal secondo Paese in classifica. Avevamo infatti 275 procedure di infrazione a nostro carico e oggi – a distanza di quattro anni – siamo scesi a 131. La cosa più importante, però, è che abbiamo finalmente, seppur

da poco tempo, abbandonato il record negativo: nella suddetta classifica abbiamo ora davanti altri due Stati, che sono più «cattivi» di noi. Sicuramente un progresso c'è stato, grazie ad una serie di meccanismi che sono stati messi in piedi e al modo in cui si è provveduto a gestirli, ma su questo punto tornerò tra breve.

A fronte di tale andamento positivo, e che continua a rimanere tale, in materia di procedure di infrazione, permangono però due preoccupazioni. La prima riguarda il tradizionale ritardo con cui in Italia si provvede al recepimento delle direttive. Anche in questo caso c'è stato un leggero miglioramento rispetto al passato, ma quello delle procedure di infrazione per mancato recepimento è una sorta di peso ricorrente: esse sono percentualmente aumentate rispetto al monte complessivo delle procedure di infrazione. Oggi, su 131 procedure aperte contro l'Italia, ben 34 – quindi un quarto del totale – derivano dal mancato recepimento delle direttive. Questo è dunque un problema che si pone, sia per una questione di immagine – per quel che dicevamo poc'anzi a proposito del Regno Unito, un Paese che tarda da sempre nel recepire le direttive non fa certo una bella figura – sia perchè le direttive di mercato interno, laddove non recepite, squilibrano il mercato stesso, creando una asimmetria che va evitata. D'altra parte, oggi potrebbe sorgere anche una preoccupazione più sostanziale, prosaica, perché in base al Trattato di Lisbona, così come modificato, sarà possibile per la Corte di giustizia comminare una sanzione pecuniaria nei confronti degli Stati fin dalla prima sentenza di condanna, proprio nel caso di procedure d'infrazione per mancato recepimento di direttive. Ciò comporta un aumento del rischio di ricevere sanzioni in questa materia. È vero che si tratta di procedure che alla fine si chiudono anche in tempi relativamente brevi, posto che si tratta comunque di un adempimento che, seppur in ritardo, si realizza. Come sapete meglio di me, i ritardi, come quello nell'approvazione della legge comunitaria, possono dipendere da tutta una serie di fattori, anche di carattere politico. Il ritardo può dipendere anche – e questo è forse più grave – dall'inerzia delle singole amministrazioni, soprattutto per quelle direttive, che diventano sempre più numerose, adottate dalla Commissione in cosiddetta comitologia, le quali, in base alla legge n. 11 del 2005, possono essere recepite tranquillamente con atto amministrativo, cioè con decreto del Ministro. Si tratta quindi di direttive che, teoricamente, dovrebbero essere recepite in tempi rapidissimi, tanto più che spesso hanno come oggetto la modifica di una certa sostanza o di una certa percentuale all'interno di un allegato; si tratta, cioè, di direttive per le quali non occorre una grande riflessione, ma semplicemente un recepimento notarile, quasi una fotocopia da far firmare al Ministro. Ciononostante, per fare un esempio e non rimanere sul vago, il Ministero della salute, per quanto riguarda le direttive in materia di cosmetici, manifesta una certa resistenza a rispettare puntualmente il termine di recepimento; quest'ultimo peraltro avviene comunque tre o quattro mesi dopo e quindi basterebbe anticiparlo un po', per evitare lo zoccolo duro delle procedure d'infrazione, che regolarmente si alimenta a causa dei

mancati recepimenti. Su questo tema tornerò successivamente, con alcune considerazioni di prospettiva.

L'altra ragione di preoccupazione in merito alle attuali procedure d'infrazione dipende dal fatto che, a fronte di una diminuzione del loro numero totale, vi è stato, in percentuale, un aggravamento delle stesse: un numero piuttosto elevato di procedure (quasi un terzo) ha raggiunto un livello di gravità abbastanza accentuato. Mi riferisco a decisioni di primo ricorso alla Corte già assunte e a gradi di maggiore gravità (decisione di ricorso, sentenza, procedura *ex* articolo 260, che conduce alle multe, ed eventuale ricorso o decisione di ricorso ai sensi del medesimo articolo). Ben 42 delle 131 procedure d'infrazione oggi aperte sono a questo livello di gravità.

Tale situazione è pericolosa in quanto, sempre a seguito di una modifica del Trattato di Lisbona, la procedura *ex* articolo 260 è stata accelerata, eliminando uno dei passaggi intermedi. Prima si prevedeva la tradizionale lettera di messa in mora, il parere motivato e il nuovo rinvio alla Corte. Ora, dopo la lettera di messa in mora ai sensi dell'articolo 260, il passo ulteriore è inevitabilmente il ricorso alla Corte con la multa. Essendo aperte contro l'Italia un numero così elevato di procedure a rischio, è evidente che la situazione desta una certa preoccupazione, anche per la tipologia di procedure che rientra tra queste 42. Infatti, è percentualmente aumentato il numero delle procedure più gravi, evidentemente perché si tratta delle più difficili da risolvere per una serie di motivi di carattere politico, amministrativo, logistico, finanziario o giudiziario. Questa difficoltà di risoluzione ci sta creando problemi non indifferenti. Faccio riferimento in modo particolare a un settore che si trova in uno stato di sofferenza che rischia di aggravarsi in futuro: il mancato recupero degli aiuti di Stato, soprattutto quando si tratta di regimi di aiuti, e non di un singolo aiuto a una singola impresa. In quest'ultimo caso, ovviamente, è più facile per l'amministrazione delle finanze, l'Agenzia delle entrate ed Equitalia, raggiungere il soggetto presso il quale recuperare l'aiuto illegittimo. La difficoltà nasce invece, quando si è in presenza di un regime di aiuto con una platea molto diffusa e parcellizzata di beneficiari. In queste situazioni diventa particolarmente complesso raggiungere tutti i soggetti, sebbene la Commissione pretenda il recupero integrale dell'aiuto erogato, con le poche eccezioni dovute a eventuali imprese fallite o non più solvibili. Se a ciò si aggiunge che il nostro sistema giudiziario non agevola l'operazione di recupero, perché fornisce ai privati una serie di possibilità di ricorso nei vari passaggi, che ostacolano un pronto recupero, capite bene che si tratta di un'impresa spesso defaticante, quasi una fatica di Sisifo.

La difficoltà si pone soprattutto, come stiamo verificando, per quanto riguarda i giudici nazionali. La competenza in materia di recupero degli aiuti di Stato segue la fonte dell'aiuto, cioè lo strumento attraverso cui si è concesso l'aiuto: se si tratta di materia fiscale saranno ovviamente le commissioni tributarie, se si tratta di oneri contributivi sarà il tribunale ordinario, che ha procedure diverse; soprattutto le commissioni tributarie hanno, per usare un eufemismo, una sensibilità non particolarmente ele-

vata verso l'applicazione del diritto dell'Unione europea, creando problemi non indifferenti. Per ora non abbiamo ancora dovuto pagare sanzioni, ma questo momento si avvicina perché tra le 42 infrazioni critiche che citavo precedentemente ce n'è una dinanzi alla Corte ormai per la seconda volta, con un procedimento in corso, che prospetta una sanzione pecuniaria. Si tratta del mancato recupero degli aiuti all'occupazione, i cosiddetti contratti formazione-lavoro, di cui forse avrete sentito parlare in passato: aiuti ad imprese molto parcellizzate, anche microimprese, che abbiamo recuperato solo in parte, mentre la maggior parte delle azioni di recupero è bloccata da sentenze di giudici interni. Finché non si arriverà alla sentenza della Corte non riusciremo a sbloccare le azioni di recupero. Per questo procedimento avremo, purtroppo, il primo caso di sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia. Ci sono poi altre due procedure a rischio, che però stiamo cercando di contenere in tutti i modi: una sempre in materia di recupero di aiuti e l'altra concernente la bonifica di una discarica nel Comune di Pioltello Rodano nella Regione Lombardia, per la quale forse potremo riuscire ad evitare l'introduzione del ricorso alla Corte.

Il metodo di cui ho dato conto dovrebbe contraddistinguere, non solo in questo settore, ma anche in altri campi, il tipo di relazione tra lo Stato e l'Unione europea. A questa situazione si è arrivati attraverso la creazione nel 2006 di una struttura di missione, che continua ancora oggi a funzionare. Si tratta sostanzialmente di un organo accentrato di gestione del contenzioso comunitario. Fino a quel momento, infatti, quest'ultimo era diffuso tra i singoli Ministeri; qualche pratica era affidata al Dipartimento per le politiche comunitarie, ma con un ruolo minore. La struttura di missione, istituita nel 2006 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha consentito di creare a Roma un punto centrale, attraverso il quale devono assolutamente passare tutte le procedure d'infrazione o, in altri termini, tutta la corrispondenza in provenienza e all'indirizzo di Bruxelles che riguarda le procedure d'infrazione e i casi che le precedono. Questa struttura di missione è un canale che ha consentito per la prima volta di effettuare un censimento preciso delle procedure di infrazione, laddove in precedenza quasi non si conoscevano questi dati e comunque gli stessi erano discordanti. A ciò ha contribuito anche il fatto che la struttura di missione, come suo primo atto, ha creato una banca dati – denominata Eurinfra – di tutte le procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia. Oltre ad offrire una possibilità di conoscenza, attraverso Eurinfra la struttura di missione ha anche cominciato ad utilizzare metodi molto accentrati di gestione delle procedure di infrazione, stabilendo rapporti stretti con la Commissione ed un coordinamento forte delle amministrazioni competenti, nazionali o regionali, che vengono coinvolte fin dall'inizio della procedura. In particolare, per quanto riguarda le amministrazioni regionali, accanto al bastone, diciamo così, che è stato previsto nel 2007, introducendo il diritto di rivalsa dello Stato per eventuali sanzioni, la struttura di missione ha realizzato, attraverso un accordo interistituzionale tra il Governo e la Conferenza dei presidenti delle Regioni, il pieno coinvolgimento di queste ultime nella trattazione di quelle procedure di infrazione

che toccano responsabilità, comportamenti e condotte delle Regioni stesse. Devo dire che questo metodo, associato ad un coinvolgimento delle Regioni e delle diverse amministrazioni centrali nei contatti con la Commissione (e non solo a Roma), ha pagato. Ho assistito, infatti, ad una presa di coscienza sempre crescente da parte delle amministrazioni, soprattutto di quelle regionali, circa le questioni europee e la necessità di rapportarsi con la Commissione o con le altre istituzioni europee in una maniera differente, tenendo presenti i vincoli europei esistenti. Sta crescendo la consapevolezza della necessità di trovare soluzioni e dell'opportunità di dialogare – qui sta il segreto – con la Commissione e non di scontrarsi con essa. La Commissione, infatti, è disponibile molto più di quanto non si creda a dialogare e trovare soluzioni positive alla procedura di infrazione, soluzioni a volte anche non pienamente rispettose del diritto dell'Unione europea, ma che rappresentano il giusto equilibrio tra l'interesse al rispetto del diritto e le esigenze delle categorie di volta in volta implicate, o gli interessi più in generale coinvolti. Da questo punto di vista, il metodo che ho descritto ha assolutamente pagato.

Contemporaneamente, è stata avviata un'attività per il recepimento delle direttive. Per evitare i ritardi che si determinano in tale ambito e di cui ho già spiegato le cause, riteniamo che ci debba essere un intervento normativo, che per il momento abbiamo affidato ad un disegno di legge di riforma della legge n. 11 del 2005, depositato alla Camera. Come certamente saprete, è un tentativo di trovare una soluzione ad un problema difficile da risolvere di per sé, separando in due atti la legge comunitaria, che in futuro si chiamerà legge europea: una legge di delegazione europea e, appunto, una legge europea. La legge di delegazione europea dovrebbe contenere esclusivamente le deleghe per il recepimento delle direttive, in modo da velocizzare il conferimento delle stesse al Governo. Tale attività verrebbe pertanto sottratta al rischio di una *navette* continua tra i due rami del Parlamento, cui spesso invece è soggetta la legge comunitaria, una delle due leggi – insieme a quella finanziaria – che hanno un percorso più o meno prevedibile, certo, che deve arrivare a compimento. Secondo il nuovo modello previsto, la legge europea conterrebbe tutti gli altri adempimenti degli obblighi europei. Abbiamo pensato che questo schema sarebbe tra l'altro il più rispettoso delle prerogative del Parlamento. Infatti, negli ultimi tre anni, ci siamo trovati in difficoltà nella gestione delle procedure di infrazione, dovendo ricorrere a veicoli normativi urgenti proprio a causa del pesante ritardo accumulato nel suo percorso dalla legge comunitaria, e ciò non per colpa del Parlamento bensì per il contesto politico generale. Negli ultimi tre anni, sono stati presentati – lo sapete meglio di noi – ben tre o quattro decreti-legge per porre rimedio a procedure di infrazione. Pur rendendoci conto del problema che la presentazione di questi provvedimenti poteva creare, non avevamo altri strumenti. Confidiamo che con una riforma della legge n. 11 del 2005 nella direzione che ho indicato possa diventare meno problematico non solo il percorso della legge di delegazione europea, ma forse anche quello

della legge europea, rendendo così sempre più inutili – tranne in casi eccezionali – i provvedimenti d’urgenza.

Il problema della fase discendente e delle procedure di infrazione si colloca in un contesto più generale, che abbiamo cercato di affrontare nella sua interezza con il disegno di legge di riforma della legge n. 11 del 2005. È ovvio, infatti, che il tema del recepimento delle direttive non si esaurisce nell’approvazione della delega contenuta nella legge comunitaria (che prossimamente, come ho detto, potrà essere la legge di delegazione europea), perché investe anche la capacità delle singole amministrazioni di adottare il provvedimento di recepimento in tempi rapidi e in conformità a quanto previsto dalle direttive. La nostra intenzione, che emerge da alcune norme contenute nel disegno di legge (in particolare una che è ispirata ad un emendamento inserito nella legge comunitaria 2009 su iniziativa della presidente Boldi), è quella di delineare un sistema che consenta una trattazione unitaria delle direttive, dal momento in cui nasce la proposta della Commissione fino al momento in cui questa deve essere recepita. In sostanza, vorremmo creare un *database* che contenga la biografia complessiva delle singole direttive. Come dicevo, l’ispirazione è venuta proprio da quell’emendamento – che ho appena ricordato – della presidente Boldi. Il punto di partenza dovrebbe essere, oltre alla proposta di direttiva, quel documento che, sulla base dell’emendamento inserito nella legge comunitaria 2009, il Governo è obbligato a presentare al Parlamento, recante, tra l’altro, una valutazione di impatto delle proposte sull’ordinamento interno e «una tavola di concordanza tra la proposta di atto legislativo dell’Unione europea e le corrispondenti disposizioni del diritto interno». Questo documento dovrebbe consentire alle Camere di valutare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti legislativi dell’Unione europea. Tale documento, che giustamente è a carico dell’amministrazione con competenza prevalente e sarà veicolato poi al Parlamento attraverso il Dipartimento delle politiche comunitarie, è stato concepito inizialmente come strumento di ausilio per i lavori del Parlamento (non a caso la norma è di ispirazione parlamentare), affinché le Camere possano più compiutamente valutare i profili della sussidiarietà e il merito delle proposte, formulando così i propri pareri sul protocollo di sussidiarietà o eventuali osservazioni sul merito dei provvedimenti. Si tratta però di una di quelle norme che creano un doppio beneficio: crea infatti un beneficio anche per il Governo, visto che consente al Dipartimento politiche comunitarie – l’amministrazione di coordinamento, su cui grava l’insieme degli adempimenti relativi alla trasmissione degli atti al Parlamento – di avere dall’amministrazione a competenza prevalente una prima valutazione della proposta di direttiva. Nelle nostre intenzioni, attraverso l’inserimento nel *database*, tale valutazione dovrà accompagnare tutto il negoziato, dall’inizio fino all’adozione dell’atto. La tabella di concordanza dovrebbe consentire a chi sta negoziando a Bruxelles di conoscere con maggior precisione qual è l’oggetto della negoziazione e quali sono le sue ricadute sull’ordinamento dello Stato, così come l’impatto e quelle degli eventuali emendamenti al testo originario della proposta. La tabella di

concordanza e la valutazione di impatto aggiornata torneranno utili anche nel momento in cui inizierà la fase discendente, dopo l'approvazione della direttiva, e si aprirà il tavolo per il recepimento di quest'ultima presso il Dipartimento politiche comunitarie. Esse costituiranno infatti lo strumento che accompagnerà il lavoro del tavolo di coordinamento e grazie al quale sarà più facile definire il testo del provvedimento di recepimento interno della normativa europea.

Dunque, alcune modifiche normative sono senza dubbio essenziali; su di esse abbiamo lavorato e saranno oggetto di una valutazione da parte dei due rami del Parlamento, che nella loro sovranità apporteranno le modifiche che riterranno opportune. Al di là dei dettagli, credo che l'impostazione sia giusta, anche se è certo che le modifiche normative da sole non possono risolvere tutti i problemi. In un articolo pubblicato proprio oggi sul «Corriere della Sera», il ministro Tremonti ha parlato, ad esempio, di «bulimia normativa». In Italia si riscontra spesso, infatti, una bulimia normativa, che si accompagna ad una anoressia nell'*enforcement* delle norme stesse. Spesso ci disinteressiamo dell'*enforcement*, dell'applicazione delle norme: ma le norme camminano, se ci sono gli strumenti per farle camminare.

Mi rendo conto che la mia affermazione può sembrare scontata, ma in Italia l'organo che si è voluto creare per il coordinamento e la gestione della politica europea, ovvero il Dipartimento politiche comunitarie, deve fare i conti con una situazione logistica e di risorse finanziarie assolutamente non concepibile. Basta effettuare un paragone – che appare impietoso – con gli analoghi organi degli altri Paesi membri: si pensi, ad esempio, che per curare la sola fase ascendente del diritto europeo, il Dipartimento italiano può contare su poco più di 10 persone, laddove l'analogo organismo francese ha a disposizione più di 200 funzionari per svolgere tale compito.

In particolare, preoccupa la stabilità di tale situazione a fronte dell'incremento degli adempimenti che vengono chiesti al Dipartimento. Non c'è dubbio, infatti, che il Trattato di Lisbona – e lo si può vedere anche nel disegno di legge che è stato presentato – impone una serie di giusti adempimenti del Governo nei confronti del Parlamento, che inevitabilmente ricadono sul Dipartimento politiche comunitarie. Operando a risorse costanti, siamo costretti oggi a dover selezionare i *dossier* che siamo in grado di seguire, soprattutto per quel che riguarda la fase ascendente e questo è un peccato, poiché la collaborazione tra Governo e Parlamento potrebbe dare dei frutti molto maggiori in seguito ad un lavoro sistematico sulle proposte e sulla gestione delle politiche europee.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare nuovamente il professor Adam per la sua relazione molto puntuale.

MARINARO (PD). Vorrei porre una domanda preliminare al professor Adam, quanto pesa nel lavoro del Dipartimento l'assenza del Ministro

per le politiche comunitarie e che effetto ha tale assenza a fronte dei nuovi adempimenti derivanti dal Trattato di Lisbona?

Desidero inoltre interloquire con il professor Adam, seppur in maniera molto schematica a causa del poco tempo a disposizione. Il nostro audito ci ha infatti offerto una disamina assai interessante e particolareggiata sugli aspetti negativi relativi alla partecipazione italiana all'Unione europea e sullo sforzo che, specialmente negli ultimi due anni, è stato compiuto per recuperare il divario. È stata compiuta, infatti, una scelta di natura emergenziale per ridurre le procedure di infrazione a carico dell'Italia, creando un punto centralizzato per gestire tale questione. Ciò coinvolge aspetti di natura quantitativa e qualitativa rispetto ai cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona.

Mi sembra però che, ancora una volta, non ci si sia posti la giusta domanda. Occorre chiedersi, infatti, se la nostra appartenenza all'Europa debba comportare scelte continue per far fronte alle emergenze oppure se, oggi come oggi, tenuto conto anche delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, non occorra prestare maggiore attenzione alla qualità democratica dei processi connessi all'appartenenza italiana all'Unione europea. Il professor Adam ha giustamente detto che il Trattato di Lisbona pone nuove sfide relative agli adempimenti del Governo: voglio aggiungere che ne pone anche al Parlamento, e il Governo deve tener presente questo aspetto. Rilevo però un enorme sfasamento all'interno del nostro attuale sistema. Con il Trattato di Lisbona c'è una nuova attenzione alla fase ascendente, che prima non era presente, e alla partecipazione del Parlamento al processo decisionale europeo, che prescinde dall'iniziativa del Governo. Tale processo decisionale ha a che fare con la qualità democratica: la decisione a livello europeo spetta infatti al Consiglio dei ministri e al Parlamento europeo. Occorre dunque capire come si traduce a livello nazionale, nella fase di recepimento, questo nuovo equilibrio enfatizzato nel Trattato di Lisbona e chiedersi se c'è una continuità, che però non mi sembra si possa riscontrare se rimaniamo fermi ad una concezione emergenziale del sistema di recepimento del diritto comunitario. Non mi sembra, dunque, che il sistema del rafforzamento della delega al Governo costituisca la via più opportuna per rispondere alla domanda sulla qualità della democrazia, che reputo centrale in questa fase.

Voglio confrontarmi su questo punto. Rispetto all'istituzione europea denunciando un *deficit* democratico che cerchiamo di correggere partecipando al processo decisionale; allo stesso modo, dovremmo porre il problema a livello di recepimento nazionale e rispetto a tutta la fase di adempimento, in cui si verificano i maggiori ritardi e durante la quale lei stesso, proprio per la sua esperienza, ha evidenziato difficoltà legate a diversi aspetti delle varie amministrazioni, anche dal punto di vista politico. Forse questa difficoltà potrebbe essere compensata se il Parlamento recuperasse una propria capacità decisionale rispetto al recepimento, che necessariamente deve essere condotto in equilibrio con il Governo. Il discorso sarebbe molto più lungo e ampio, ma mi limiterò ad evidenziare questo aspetto. Ho cercato di porre la questione che mi sta più a cuore, ovvero

quella relativa alla necessità di riflettere insieme su un nuovo coinvolgimento del Parlamento e su una riappropriazione da parte di questa istituzione non solo della fase ascendente, ma anche di quella discendente, non come semplice attore di delega al Governo, bensì protagonista di una capacità legislativa in materia anche per quanto riguarda gli aspetti legati all'infrazione e a tutto ciò che comporta il Trattato di Lisbona.

So che lei è molto sensibile su questi punti e ha dato prova di saper condurre un ottimo lavoro quando era a capo del settore che si occupa delle procedure d'infrazione. Forse anche in questo caso è giunto il momento, rispetto alle esperienze e agli sforzi compiuti, di mettere il Parlamento in condizione di conoscere quali sono le procedure di infrazione già aperte nei confronti dell'Italia e di conoscere quelle in cui siamo in procinto di entrare. Il Parlamento, infatti, è completamente esautorato dal conoscere questa materia. Lo stesso discorso vale per un'altra questione. Andremo incontro a grandi difficoltà se non vi sarà una più attenta e aggiornata riflessione su come adeguare il nostro sistema di partecipazione all'Unione europea rispetto al federalismo. Anche in questo caso, infatti, si possono creare difficoltà di raccordo tra il sistema attuale (eventualmente corretto) e il sistema di decentramento e ampliamento dell'autonomia che si immagina e che prevede il rafforzamento dei poteri delle Regioni. Penso che oggi più che mai ci sia bisogno di rivedere e ripensare tutto il sistema. Sarebbe nell'interesse di tutti, anche per consentire all'Italia di recuperare un ruolo diverso a livello europeo.

SANTINI (*PdL*). Signora Presidente, ho alcune domande per il professor Adam, la cui audizione, tra quelle previste nell'ambito di questa indagine conoscitiva, è sicuramente la più eccitante. Nel ricercare l'*identikit* di un sistema Paese in Europa, due criteri di valutazione prevalgono su tutti i concetti, anche su quelli giuridici: le frodi comunitarie e le infrazioni comunitarie: dimmi quante ne fai e ti dirò che Paese sei. Appreso che, per fortuna, sul fronte delle infrazioni vi è un miglioramento, le vorrei chiedere qual è la situazione in merito alle frodi comunitarie, che sono sempre collegate alle infrazioni. In passato mantenevamo saldamente la maglia nera, soprattutto per l'utilizzo del Fondo sociale europeo, interpretato in mille modi, ma anche per altri fondi, come quello agricolo e quello regionale.

Per quanto riguarda il procedimento di valutazione dell'infrazione, mi incuriosisce il fatto che sia stata saltata la fase intermedia, quella del parere motivato, che era l'unico momento di difesa per lo Stato membro colpito dall'avviso di messa in mora. Che cosa succede ora tra la comunicazione di messa in mora e la fase sanzionatoria? Non c'è più alcuna possibilità di difesa. I tre mesi tra la messa in mora e il parere motivato e i tre mesi tra il parere motivato e la sanzione esistono ancora o arriva una mazzata diretta, senza più alcuna possibilità di difesa?

In tema di aiuti di Stato lei giustamente ha parlato di interpretazioni errate, caso per caso, ma anche di errori di sistema. Nelle Regioni a statuto speciale e nelle due Province autonome le direttive si interpretavano

regolarmente in maniera soggettiva. Esiste ancora questo tipo di interpretazione, volta a trasferire nella valutazione di aiuti di Stato il concetto di autonomia locale, per cui si interviene dando un aiuto perché lo prevede la Costituzione, anche se magari il Trattato europeo non lo consente? In passato la Provincia di Trento (la mia) e quella di Bolzano hanno fatto collezione di infrazioni comunitarie spaventose, tanto pagava lo Stato. Vi è ancora questo tipo di interpretazione?

Sugli altri temi che intendevo sottoporle ha già risposto in modo esaustivo.

PRESIDENTE. Professor Adam, le chiedo se non ritenga che una struttura di dipartimento, simile a quella di missione, che lei ha descritto, creata per risolvere il problema delle infrazioni, potrebbe essere efficacemente istituita anche per quanto riguarda il resto delle questioni europee. Mi riferisco ad una nuova struttura di missione che si occupi della fase ascendente e ad una struttura di missione, naturalmente adeguatamente composta, che si occupi della fase discendente.

Per quanto riguarda quest'ultima, vorrei fare un'osservazione per certi versi provocatoria. In questi giorni i tribunali italiani stanno applicando le direttive arrivate a scadenza anche se non ancora recepite. A questo punto serve veramente la legge di delegazione? Perché non prendere la direttiva così com'è e introitarla direttamente nel sistema? Questo, infatti, è quello che stanno facendo i nostri tribunali. Se il meccanismo così funziona, allora lavoriamo solo sulla fase ascendente.

ADAM. Inizio rispondendo alla domanda più semplice: cosa succede ora che siamo senza un Ministro delle politiche europee. La struttura ovviamente continua a lavorare; siamo pagati per fare questo e l'attività amministrativa è indipendente dalla presenza del Ministro. Non è semplice, però, lavorare senza Ministro (quale che sia), perché se è vero che le questioni europee sono fortemente tecniche (anche se spesso in Italia si tende a inserire valutazioni politiche anche nelle questioni tecniche che non offrono via d'uscita), è altrettanto vero però che vi deve essere anche una gestione politica di tutti i *dossier*; e gestire *dossier* su questioni particolarmente sensibili in assenza del Ministro non è semplice. Si presentano continuamente *dossier* che possono avere una sensibilità politica particolare. Faccio un esempio che interessa direttamente il Parlamento. Nella legge comunitaria 2009 avete previsto uno splittamento in due momenti della relazione annuale: entro il 31 dicembre deve essere presentata una relazione, diciamo così, di prospettiva, che indichi cioè quello che il Governo intende fare per l'anno successivo ed entro il 31 gennaio, invece, deve essere elaborata la relazione di retrospettiva, recante il consuntivo dell'anno precedente. Ebbene, la relazione da consegnare entro il 31 dicembre è praticamente pronta, però ovviamente, prima di licenziarla devo rivolgermi ad un politico. Non è un mero resoconto, è una relazione che dà una prospettiva su ciò che il Governo intende fare e non posso certo deciderlo io. Posso assemblare – come ho fatto – i contributi che mi vengono dalle di-

verse amministrazioni, ma è indispensabile un passaggio politico. Tutto questo è più facile se si deve soltanto scendere un piano per consultare un Ministro, mentre è molto più complicato se il Ministro non c'è e quindi ci si deve rivolgere ad una persona già piuttosto occupata, diciamo così, come è il sottosegretario Letta.

Vorrei aggiungere una considerazione più generale su questo tema, aprendo una piccola parentesi. Ho avuto la fortuna di lavorare con due Ministri che per me sono stati eccellenti: il ministro Ronchi e colei che lo ha preceduto, cioè il ministro Bonino. Anche in precedenza, benché non li abbia conosciuti personalmente, ci sono stati ottimi Ministri delle politiche europee, però spesso sono stati molto provvisori. Ebbene, in questi quattro anni, mi sono sempre chiesto se, al di là delle risorse e della forza che deve avere il Dipartimento, il Ministro delle politiche europee, in quanto Ministro senza portafoglio, non debba essere allo stesso tempo Vice Presidente del Consiglio. Mi chiedo se oggi l'importanza della gestione delle politiche europee non richieda che il Ministro delle politiche europee sia anche Vice Premier, perché ciò rafforzerebbe la sua funzione di coordinamento. Sappiamo benissimo che il coordinamento può voler dire tutto e niente, può essere blando o meno, a seconda del peso politico. È certo che il peso politico di un Ministro delle politiche europee che sia anche Vice Premier accrescerebbe la sua capacità di coordinamento e quindi anche quella del Dipartimento e consentirebbe una gestione più ordinata di tutte le questioni europee.

La senatrice Marinaro ha parlato di scelte emergenziali anche riferendosi allo sforzo compiuto dalla struttura di missione in questi ultimi anni per ridurre il numero delle procedure di infrazione. Ebbene, non parlerei di scelte emergenziali. La figura della struttura di missione può sembrare una scelta emergenziale, ma in realtà lo è solo dal punto di vista amministrativo.

Parlando della cosiddetta legge Buttiglione e del recepimento delle direttive per delega, attraverso lo strumento della legge comunitaria (che è strumento anche precedente, perché risale alla cosiddetta legge La Pergola del 1989), le confesso francamente che non sono d'accordo con lei. Non ritengo che quella sia una scelta emergenziale. Credo che sia invece un metodo molto prezioso e utile di recepimento delle direttive, su cui tra l'altro molti Stati membri ci hanno chiesto informazioni, per comprenderne il funzionamento.

Lei sa meglio di me che esistono vari metodi nei diversi Stati membri per recepire le direttive, alcuni assai più compressivi delle prerogative dei Parlamenti nazionali di quanto non sia quello della legge comunitaria (si pensi per tutti all'Irlanda, dove c'è stata una riforma costituzionale al riguardo). Ad un certo punto, si era parlato anche in Italia di modificare l'articolo 76 della Costituzione, per prevedere un sistema di delega permanente, aperta, almeno per certi tipi di direttive, quelle adottate in codecisione, poiché avrebbero un sostegno democratico più forte di quelle adottate dal solo Consiglio o dalla sola Commissione.

Trovo che il meccanismo della legge comunitaria – e, se la riforma sarà approvata, della futura legge di delegazione europea – sia rispettoso delle prerogative del Parlamento e risponda ad una logica non emergenziale ma realistica. Ogni anno, in Italia, come negli altri Paesi membri, giungono a scadenza dalle 50 alle 60 direttive. È pensabile recepire tutte queste direttive con un sistema diverso? Se anche non considerassimo le 20-25 direttive della Commissione, che possono essere adottate con atto amministrativo e quindi non richiedono un provvedimento di legge, sarebbero necessari comunque 35-40 disegni di legge per recepire le singole direttive. È pensabile riuscire a rispettare puntualmente i termini di scadenza posti dalle direttive stesse, in un sistema di bicameralismo perfetto come quello italiano? Francamente, ho qualche dubbio. Il mio interesse – sono pagato per questo – è quello di evitare le procedure di infrazione e quindi di arrivare ad un recepimento veloce delle direttive, non solo per l'immagine dell'Italia ma anche per il funzionamento del mercato interno. Come dicevo, in certe materie è essenziale la simmetria, la puntualità (pensate, ad esempio, ai mercati finanziari) e la riforma di Lisbona va proprio nella direzione della velocizzazione delle direttive e del loro recepimento, attraverso la previsione di atti legislativi, atti delegati e atti di esecuzione. A mio avviso, se ci incamminassimo su una strada che prevedesse singoli provvedimenti di legge per il recepimento puntuale di ogni direttiva, rischieremmo di trovarci in una situazione di ingorgo ingestibile e dopo un anno bisognerebbe tornare di corsa ad una soluzione diversa. Questa è la mia opinione, ma ovviamente non ho la verità in tasca.

Forse una via di compensazione la offre lo stesso Trattato di Lisbona. C'è una maggiore attenzione del Parlamento sulla fase ascendente perché questo evidentemente sdrammatizza la questione della delega nella fase discendente. Se si potesse lavorare adeguatamente, anche con tutte le modifiche che penserete di apportare al disegno di legge di riforma della legge n. 11 del 2005, rafforzando la presenza del Parlamento (che potrebbe così valutare con maggiore coscienza anche la technicalità delle proposte di direttiva nella fase ascendente), secondo me si sdrammatizzerebbe molto la questione della delega o di altri sistemi di recepimento.

Mi richiamo con ciò ad un problema che lei, Presidente, vorrebbe risolvere alla radice.

PRESIDENTE. La mia era una proposta provocatoria.

ADAM. Immagino che si riferisse alle notizie di questi giorni sulle decisioni adottate da alcuni tribunali (tra cui quello di Torino) in merito alla cosiddetta direttiva rimpatri.

In ogni caso, vi invito a considerare che le direttive sono direttamente applicabili, una volta scaduto il termine, limitatamente a quelle norme che hanno carattere *self executing*, che sono cioè direttamente applicabili dal giudice senza un'integrazione normativa. Tuttavia, anche se vengono applicate le singole norme, la Commissione fa partire comunque la procedura di infrazione, posto che la direttiva deve essere recepita nel suo com-

plesso, per una questione di chiarezza. Pertanto, il lavoro del Governo e del Parlamento non verrebbe meno, ma ci troveremmo semplicemente con più procedure di infrazione. Tra l'altro, senza il recepimento della direttiva ci sarebbe anche un'applicazione incerta o potenzialmente non uniforme, perché i giudici possono avere opinioni diverse tra di loro. Non sarebbe quindi il regime migliore.

La senatrice Marinaro ha fatto cenno alla necessità di informare il Parlamento sulle procedure di infrazione. Questa è stata una mia preoccupazione fin da quando ho iniziato ad occuparmi della materia: ho proposto l'archivio informatico Eurinfra per questo motivo; sono stato convocato in Senato svariate volte per fare un rendiconto sulle procedure di infrazione e sono pronto a farlo a cadenza mensile. Non c'è nessuna volontà di nascondere le informazioni e chi mi conosce sa che sono abbastanza franco ed esplicito nel fornirle.

MARINARO (PD). Non è un fatto personale, ma un fatto istituzione, che va regolarizzato.

ADAM. Lo so che non è un fatto personale, ma una procedura istituzionale e regolarizzata c'è già. Infatti, a seguito di una recente modifica normativa, ogni tre mesi ci avete «costretto» a presentare al Parlamento una relazione sulle procedure di infrazione e sugli aiuti di Stato. Addirittura l'onorevole Gozi aveva proposto di presentare una relazione mensilmente, ma sono riuscito ad ottenere che la cadenza fosse trimestrale: diversamente, vista la carenza di risorse e di personale, non sarebbe stato più possibile occuparci delle procedure di infrazione perché troppo impegnati a curare il rapporto sulle stesse. Quella di prevedere la presentazione della relazione ogni tre mesi mi sembra dunque una decisione adeguata, tanto più che nella stessa norma è previsto che per procedure di infrazione particolarmente sensibili, come quelle ai sensi dell'articolo 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Parlamento può chiedere informazioni più frequenti. Da parte del nostro Dipartimento c'è dunque la piena disponibilità a fornire tutte le informazioni necessarie.

Per quanto riguarda le osservazioni del senatore Santini, in Italia risulta un numero piuttosto elevato di frodi comunitarie. Ciò è vero, guardando al valore in assoluto, ma comparativamente la nostra impressione, e quella degli organi preposti al controllo sulle frodi comunitarie, come la Guardia di finanza, è che registriamo un livello piuttosto elevato di frodi anche perché facciamo molti più controlli degli altri Stati membri, che per tale motivo non risultano avere tante frodi quante ne abbiamo noi.

SANTINI (PdL). È un po' come il *doping* nel ciclismo.

PRESIDENTE. Ricordo in proposito le conclusioni delle Corti dei conti, europea e italiana, illustrate in un bel seminario organizzato recentemente.

ADAM. In assoluto il numero può essere ritenuto alto, ma il forte sospetto è che siamo bravi a fare i controlli: ad esempio, l'operato della Guardia di finanza è molto efficace.

Per quel che riguarda la questione relativa al parere motivato e alla messa in mora, essa fa riferimento solo alla procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dopo che vi sia stata una prima sentenza di condanna. In sede di modifica del Trattato si è ritenuto che non ci fosse più bisogno del parere motivato, perché essendo già stata emessa una sentenza di condanna tale parere perderebbe di senso. Infatti, a seguito di una sentenza di condanna che indica quali attività porre in essere, la lettera di messa in mora chiede allo Stato di comunicare le misure attuate; se lo Stato non agisce, viene convocato davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Non avrebbe avuto più senso prevedere due passaggi, con un inutile appesantimento.

Per quanto concerne gli aiuti di Stato riguardanti Regioni o Province autonome, si tratta senza dubbio di un tema dolente, essendo tale materia non di facile controllo da parte del Dipartimento politiche comunitarie, che formalmente non è competente – abbiamo proprio per questo inserito delle norme in proposito nel disegno di legge di riforma della legge n. 11 del 2005, visto che la materia degli aiuti di Stato è teoricamente affidata al Ministero dello sviluppo economico, che però non esercita pienamente tale competenza. Dunque non si riesce ad avere un quadro preciso della situazione relativa agli aiuti di Stato: il guaio è che se un aiuto di Stato viene dato illegittimamente, ovvero senza averlo previamente notificato, o se è incompatibile con il Trattato, la Commissione può portare lo Stato direttamente dinanzi alla Corte di giustizia, avviando immediatamente, nel caso di mancato recupero, una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 260 del Trattato.

SANTINI (PdL). Ciò accade anche se l'aiuto è stato deliberato da una Regione.

ADAM. Certo, anche se poi c'è il diritto di rivalsa da parte dello Stato.

Quella relativa agli aiuti di Stato è dunque la classica materia in cui il Paese dovrebbe «fare sistema», dotandosi di una modalità, di un'organizzazione, di una procedura per pensare gli incentivi alle imprese. Ciò non avviene ed eventuali provvedimenti che prevedono aiuti di Stato – mi riferisco a quelli stanziati dai Ministeri, a livello centrale – oggi come dieci anni fa arrivano spesso direttamente sul tavolo del Consiglio dei ministri senza che nessuno li abbia potuti esaminare. Dunque, non solo non vengono assoggettati all'adempimento fondamentale della previa notifica alla Commissione europea, ma soprattutto non viene sfruttata una procedura che gli altri Stati membri seguono: prima di pensare ad un aiuto di Stato e di formalizzarlo in un testo di legge, è opportuno parlarne con la Commissione europea, che è pienamente disponibile a fornire assistenza agli Stati membri. Se la Commissione può trovare il modo di contribuire a

costruire un aiuto che sia compatibile con il diritto comunitario è pronta a farlo. I francesi e i tedeschi agiscono in questa maniera: prima consultano la Commissione, poi, sulla base del risultato di tale dialogo, confezionano il provvedimento nazionale e la norma che prevede gli incentivi. Il nostro problema è che adottiamo il provvedimento senza averlo notificato e – lo dico polemicamente – senza neanche averlo sottoposto alle altre amministrazioni, comprese quelle che potrebbero valutarne la compatibilità europea. Il risultato è che la Commissione si trova davanti ad un provvedimento già efficace ed erogato e non può che chiedere il recupero dell'aiuto, creando problemi alle imprese. Una volta che ha ricevuto gli aiuti, infatti, l'impresa ritiene ingiusto doverli restituire, magari dopo due anni e pagando gli interessi, dal momento che li ha ricevuti sulla base di una legge dello Stato. Se l'operazione fosse ben costruita fin dall'inizio, l'insorgere di situazioni di questo genere sarebbe molto limitato.

È stato chiesto, infine, se sia utile creare una struttura di missione per la fase ascendente: in proposito esiste già la segreteria del CIACE (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei). C'è semmai un problema di risorse: sono infatti circa 10 le persone che al suo interno si occupano della fase ascendente, benché da questa derivi circa l'85 per cento della legislazione italiana.

PRESIDENTE. Possiamo spostare del personale dagli altri Ministeri: servirebbe un po' di mobilità interna.

ADAM. Se riusciste ad ottenere questo risultato ne saremmo felici.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Adam, che aspettiamo nuovamente in Commissione per parlarci del tema delle infrazioni comunitarie.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna che credo i colleghi abbiano apprezzato, ritenendola tra le più interessanti finora svolte.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,55.

