

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO STUCCHI

La seduta comincia alle 15,10.

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

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 di rappresentanti dell'UPI,
dell'ANCI e dell'UNCCEM.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni inerenti al processo di formazione e di attuazione delle politiche dell'Unione europea, l'audizione di rappresentanti dell'UPI, dell'ANCI e dell'UNCCEM.

Sono presenti, in rappresentanza dell'ANCI, il dottor Giancarlo Gabbianelli, sindaco di Viterbo, il dottor Giuseppe Rinaldi, sindaco di Poggio Mirteto, e i funzionari dottoressa Maria Baroni e dottoressa Antonella Galdi. In rappresentanza dell'UPI sono presenti l'avvocato Giovanni Pino, membro dell'ufficio di presidenza e consigliere della provincia di Messina, e la dottoressa Claudia Giovannini, funzionario dell'ufficio studi.

Purtroppo, i rappresentanti dell'UNCCEM non sono presenti. Poco prima dell'inizio della presente audizione, il presidente ci ha comunicato di non poter

intervenire ma ha precisato, comunque, di aderire al documento unitario che ci è stato consegnato e che sarà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna *(vedi allegato)*.

Nell'augurare il benvenuto ai rappresentanti degli enti locali oggi presenti, ricordo che l'audizione odierna si inserisce nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni inerenti al processo di formazione e di attuazione delle politiche dell'Unione europea, deliberata dalla Commissione nella seduta del 22 dicembre 2002.

Il 6 novembre scorso, infatti, la Commissione ha avviato l'esame, in sede referente, degli abbinati progetti di legge C. 3071, C. 3123 e C. 3310 che recano modifiche alla legge 9 marzo 1989, n. 86, la cosiddetta legge La Pergola, la quale disciplina la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e le procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Successivamente, nella seduta del 27 novembre 2002, la Commissione ha deliberato di costituire un Comitato ristretto per l'elaborazione di un testo unificato, che ha avviato i propri lavori a partire dal mese di dicembre.

Ricordo che i progetti di legge affrontano, prevedendo nuove e più incisive forme di intervento, i temi della partecipazione del Parlamento, delle regioni e degli enti locali alla fase ascendente, nonché le questioni inerenti all'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza statale e regionale.

Per quanto riguarda, in particolare, i profili di maggiore interesse per i rappresentanti dell'UPI, dell'ANCI e dell'UNCCEM, tutti e tre i progetti di legge affrontano, seppur con differenti forme e modalità, il tema della partecipazione degli enti locali

alla fase ascendente del diritto comunitario, sia prevedendo che a tali soggetti siano garantite adeguate forme di informazione sui progetti e sugli atti comunitari, sia stabilendo che sui progetti di loro interesse gli enti locali trasmettano osservazioni al Governo. Al contempo, è prevista la possibilità di richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Inoltre, il disegno di legge C. 3123 del Governo contempla la possibilità che alcuni esperti, da designare secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza unificata, siano chiamati a partecipare, a titolo consultivo, ai singoli tavoli di coordinamento nazionali allo scopo di definire la posizione italiana da sostenere.

Quindi, nell'ambito del testo unificato su cui sta lavorando il Comitato ristretto, occorrerà individuare meccanismi che consentano, da una parte, agli enti locali di essere compartecipi nella fase ascendente del diritto comunitario su quegli atti che investono materie di loro competenza definendo, dall'altra, una procedura snella ed efficace per la definizione della posizione italiana da assumere in sede comunitaria.

Su tali aspetti, come sugli altri temi affrontati dai progetti di legge, è quindi interesse della Commissione acquisire i contributi dei soggetti maggiormente coinvolti nel processo di formazione e di attuazione del diritto comunitario.

Invito i nostri ospiti ad intervenire e li ringrazio sin d'ora per la loro disponibilità a partecipare all'odierna audizione.

GIANCARLO GABBIANELLI, Sindaco di Viterbo. Ringrazio il presidente Stucchi e i componenti di questa Commissione per la disponibilità dimostrata nei confronti delle autonomie locali nel trattare di questa importante tematica relativa al coinvolgimento di regioni ed enti locali nelle materie comunitarie secondo la legislazione italiana.

Come già ricordato dal presidente, la XIV Commissione della Camera si sta occupando della attualizzazione della co-

siddetta legge La Pergola, in particolare esaminando le tre proposte di legge attualmente presentate alla Camera, vale a dire il disegno di legge C. 3123 del Governo, la proposta di legge C. 3071 di iniziativa dei deputati Stucchi ed altri e la proposta di legge C.3310 di iniziativa dei deputati Bova ed altri. La normativa proposta è finalizzata ad attualizzare la cosiddetta legge La Pergola per poter prevedere la partecipazione delle autonomie locali nell'ambito di questo processo di rinnovamento delle normative comunitarie, anche secondo la legislazione italiana prendendo come base sia la legge citata, sia le proposte di legge, sia le ulteriori norme che, dopo l'entrata in vigore della cosiddetta legge La Pergola, hanno previsto un più diretto coinvolgimento delle regioni in materia comunitaria nelle attività istituzionali, l'apertura di uffici di rappresentanza presso le Istituzioni comunitarie e l'attuazione del diritto comunitario per ciò che riguarda l'automatismo della trasposizione del diritto comunitario da parte delle regioni con atti amministrativi, anche in assenza di legge nazionale di recepimento. La riforma del titolo V della Costituzione ha fortemente innovato la materia dei rapporti tra Stato, regioni e Unione europea, in quanto lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nella materia dei rapporti dello Stato con l'Unione ma le regioni hanno competenza legislativa concorrente nelle materie relative ai rapporti internazionali ed ai rapporti con l'Unione europea che esse intrattengono.

Il rappresentante dell'UPI, successivamente, sottolineerà i particolari aspetti che riguardano la sua associazione. Tuttavia, la posizione che rappresentiamo è unitaria e comprende anche quella del presidente dell'UNCM. Innanzitutto, le autonomie locali — ANCI, UPI ed UNCEM — prendono atto di una realtà importante che riguarda proprio l'Italia, che deriva da una riunione promossa dal Governo il 23 gennaio scorso e che ha segnato un punto di svolta nelle relazioni tra Governo ed enti locali, rispetto alle materie comunitarie. Anche dal

confronto con le organizzazioni europee simili alla nostra, questo rappresenta una novità assoluta nei rapporti tra governi nazionali ed autonomie locali e lo consideriamo, ovviamente, con favore anche perché riteniamo che, tra le proposte, quella del Governo costituisca il momento più vicino alle nostre istanze per rappresentare il mondo delle autonomie ed il modo di coinvolgerlo in questo processo di crescita della legislazione europea.

Infatti, per la prima volta i vertici di ANCI, UPI e UNCEM sono stati chiamati, insieme ai presidenti delle regioni, a definire una posizione che impegnasse l'Italia in una sede comunitaria del tutto speciale quale l'assemblea della Convenzione europea che nella sessione del 6 e 7 febbraio dedicherà i suoi lavori al ruolo delle regioni e degli enti locali nel nuovo trattato. Il tema dell'incontro, di stretto interesse delle associazioni rappresentative degli enti locali oltre che di quelle regionali, ha spinto le istituzioni, in questo caso il Governo, ad intraprendere la strada di un confronto paritetico tra i rappresentanti dei diversi livelli di governo, rispetto a materie la cui competenza spetterebbe, stando all'attuale quadro giuridico, al solo ambito regionale.

Ancora più interessante il merito delle questioni affrontate che, durante il confronto, si è rivelato essere il cuore del problema: il principio di sussidiarietà è l'asse portante del riconoscimento giuridico delle diverse istituzioni che operano nell'ambito territoriale europeo. Perché le diverse istituzioni godano ciascuna delle proprie prerogative, all'interno di ogni singolo ordinamento nazionale e nei confronti delle istituzioni comunitarie, occorre che il nuovo trattato preveda un sistema di garanzie e di tutele che arrivi fino al legittimo e diretto ricorso di ognuna di esse alla Corte di giustizia in caso di violazione. Solo in tale quadro ogni istituzione potrà vedersi riconosciuta la facoltà, nel rispetto di ogni ordinamento interno, di partecipare alla definizione delle politiche comunitarie, di apportare il

suo contributo e di operare per la loro piena e rapida attuazione, esprimendo in tal modo piena partecipazione alla realizzazione degli obiettivi europei.

Il confronto tra le regioni, il Governo e ANCI, UPI e UNCEM procederà in vista della Convenzione e del nuovo Trattato, ma è ormai chiaro un punto: escludere il coinvolgimento degli enti locali nelle materie comunitarie, in virtù delle più pregnanti competenze regionali, è ormai antistorico e contrasta con la disposizione dell'articolo 114 della Costituzione, che riafferma che l'equiordinazione delle istituzioni locali e delle regioni davanti allo Stato, concetto su cui poggiano, peraltro, tante nuove intese e accordi siglati nelle Conferenza unificata negli ultimi anni (per ultima, la Conferenza unificata del luglio scorso).

In conclusione, ANCI, UPI e UNCEM, ritengono di poter sintetizzare le proprie posizioni nei seguenti punti.

Qualunque provvedimento legislativo che non riconoscesse una qualche forma di partecipazione degli enti locali, sia nella fase ascendente, sia in quella discendente del diritto comunitario, sarà disapprovato dalle associazioni delle autonomie locali.

La proposta del Governo n. 3123 rappresenta attualmente un punto di mediazione tra le istanze degli enti locali e quelle delle regioni, sostenitrici, queste ultime, di un quadro di competenze centrato sul ruolo regionale rispetto alla formazione del diritto comunitario, e di un ruolo minore e marginale per gli enti locali.

Il disegno riformatore europeo costituisce un quadro di riferimento in grado di orientare il legislatore ad andare oltre tale punto di mediazione e a sostenere che le questioni comunitarie siano affrontate, ormai, della Conferenza unificata, piuttosto che rimanere, sostanzialmente, appannaggio della Conferenza Stato-Regioni, prevedendo, in questo senso, una opportuna modifica delle decreto legislativo n. 281/97 in tal senso.

I provvedimenti presi in esame nella Conferenza Stato-Regioni, infatti, danno luogo a disposizioni che, in gran parte, incidono direttamente sulla vita delle collettività locali e sulle funzioni amministrative comunali e provinciali.

Appare pertanto opportuno che tali atti normativi siano posti all'attenzione delle rappresentanze di comuni e province in tempo utile affinché le associazioni possano esprimere il loro apporto alla definizione dei provvedimenti che riguardano le sfere di competenza degli enti locali.

Tale modalità di confronto partenariale non lede, in ogni caso, il potere legislativo delle regioni in materia comunitaria, né intende sostituirsi al necessario e successivo confronto in ambito locale nel momento della trasposizione in normativa regionale.

Inoltre, anche i tavoli settoriali attivati per esaminare, da parte delle amministrazioni interessate, le proposte di direttive comunitarie, in vista dell'assunzione di una posizione unitaria del sistema Italia, da rappresentare in ambito europeo, dovrebbero prevedere, in ogni caso, la presenza di esperti designati dalle associazioni delle autonomie, insieme alle regioni, e non solo — come prevede la proposta governativa — a richiesta, su materie di particolare interesse e a titolo consultivo.

Riteniamo di aver così riassunto gli argomenti che le autonomie locali intendevano sottoporre all'attenzione della XIV Commissione, riservandoci, ovviamente, di approfondire ulteriormente le tematiche che abbiamo esposto.

PRESIDENTE. Concordo con molte delle questioni che lei ha esposto. Colgo anche l'occasione per dare il benvenuto al ministro Buttiglione e per dare atto al ministro della particolare sollecitudine, dell'impegno e della costanza con cui sta seguendo i lavori per la modifica della legge La Pergola.

Relativamente al suo intervento, da consigliere comunale — ormai da tanti anni, se pure di un piccolo paese — e da exconsigliere provinciale, devo dire che

trovo estremamente condivisibili le tesi che lei ha esposto.

Ritengo anch'io che non si possa lasciare tutto il potere decisionale nelle mani del livello regionale: l'ente locale è quello che per primo sopperisce alle esigenze dei cittadini. Soprattutto è l'ente che prima di tutti gli altri è in contatto con il cittadino. Per i cittadini, è infatti facilissimo incontrare il sindaco ed è facile — o abbastanza facile — incontrare il presidente della provincia. Tuttavia, man mano che si risale nella scala delle figure istituzionali, diventa sempre più difficile avere delle interlocuzioni dirette con i vari soggetti istituzionali.

Quindi, ritengo che quanto da lei illustrato e la vostra stessa posizione rappresentino sicuramente un pregevole contributo per i nostri lavori. Passiamo ora agli interventi dei colleghi.

GIOVANNI BELLINI. Vi ringrazio anzitutto per la vostra presenza e per il materiale fornitoci. Vorrei porre una domanda per completare il quadro di riferimento e chiarire ulteriormente le informazioni che stiamo cominciando ad acquisire, anche da altri rappresentanti.

Nel corso degli ultimi anni, vi sono state da parte delle autonomie locali particolari esigenze per manifestare l'interesse, l'intenzione, ad intervenire nella cosiddetta fase discendente?

Ancora, se ciò è accaduto, in quali forme è stata gestita alla fine questa esigenza? Soprattutto, quali sono i temi che le amministrazioni dei grandi, dei medi, dei piccoli comuni hanno segnalato?

GIUSEPPE RINALDI, Sindaco di Poggio Mirteto. In questi ultimi anni — come abbiamo scritto nel documento depositato e come ha anche spiegato il sindaco Gabbianelli nel corso dell'illustrazione del documento — c'è stato un progressivo rafforzamento del ruolo degli enti locali e delle loro esigenze che, in questa fase, hanno trovato, soprattutto nelle comitati delle regioni (CDR) il luogo dove avanzare le loro richieste e dove aprire il confronto.

Ciò che chiediamo — per ulteriore chiarezza rispetto a quanto già detto — è che questo modello — mi riferisco, ovviamente, alla Conferenza Stato-città — che, a livello di Stato nazionale portiamo avanti attraverso un confronto istituzionale e che funge da modello anche per altri paesi europei dove ciò non avviene, venga, attraverso passaggi che andranno compiuti — a partire dalla nuova Convenzione europea e da questa legge su cui state lavorando e discutendo e per cui siamo qui oggi — ad essere istituzionalizzato anche a livello europeo.

Evidentemente, essendo il principio di sussidiarietà — così come quello delle autonomie territoriali — fortemente sentito anche a livello europeo, noi, come rappresentanti di comuni, province e comunità montane, sentiamo il bisogno di un momento analogo a quello esistente nel nostro sistema nazionale in cui, ufficialmente, possano essere avanzate le nostre istanze.

Abbiamo anche ben chiara l'esigenza di non appesantire questo processo — esigenza a cui faceva riferimento anche il presidente nel corso della sua introduzione — né vogliamo ledere i diritti di altri enti locali — tantomeno delle regioni — rispetto a questo delicato processo. Tuttavia, riteniamo che sia estremamente utile attivare in sede di legislazione europea lo stesso principio che già con proficua collaborazione — a seconda dei momenti, più o meno — si porta avanti anche a livello nazionale.

Per ritornare alla domanda rivolta dall'onorevole Bellini, rispondo dicendo che tale discorso è rappresentato oggi attraverso il CDR, il comitato delle regioni. Tuttavia, evidentemente, c'è bisogno, dal nostro punto di vista, di qualche cosa di più preciso e puntuale, come per quanto avviene a livello nazionale.

ANDREA DI TEODORO. Poiché dalla relazione che hanno portato vedo che in più di un punto i rappresentanti delle associazioni locali sottolineano la necessità che vi sia un riconoscimento del loro

ruolo, sia nella fase ascendente, sia in quella discendente del diritto comunitario, la domanda che pongo è la seguente. Se per la fase ascendente è abbastanza chiara la funzione che essi possono esercitare, per quanto riguarda la fase discendente (per cui vi è una competenza statale così come, in base alla modifica delle titolo V della Costituzione, una competenza regionale) che tipo di ruolo potrebbero giocare gli enti locali?

GIUSEPPE RINALDI, *Sindaco di Poggio Mirteto*. Riteniamo che, a prescindere dal loro ruolo puntuale e preciso, questo sia un concetto sul quale però bisogna essere chiari. Per questo motivo, lo abbiamo messo per iscritto.

È evidente il riferimento costituzionale alle competenze regionali in materia (il nostro, da questo punto di vista, non è un tentativo di invasione di campo), tuttavia sappiamo bene come tante di queste materie, poi, influenzino direttamente la vita delle autonomie.

Per questo motivo, riteniamo che un momento di confronto, consultazione e conoscenza sia quanto mai indispensabile. Nell'affermare ciò, mi riferisco ovviamente al confronto istituzionale perché, poi, ognuno mantiene le sue competenze — costituzionalmente stabilite e garantite — e, per questo motivo, ho fatto riferimento alla Conferenza unificata e alla Conferenza Stato-città.

PRESIDENTE. Credo di aver capito che si tratta di due tipi di interventi diversi: nella fase ascendente, un coinvolgimento molto più significativo; nella fase discendente, di recepimento del diritto comunitario, una consultazione. Quindi, si tratta della volontà di dimostrare che comunque c'è un dialogo, che continua e che deve continuare.

GIOVANNI PINO, *Membro dell'ufficio di presidenza dell'UPI e consigliere della provincia di Messina*. A mio avviso, l'intervento del rappresentante dell'ANCI è

stato già abbastanza esauriente. Le autonomie locali hanno una posizione unitaria e non potrebbe essere diversamente. Infatti, le esigenze del territorio ci accomunano e ci debbono necessariamente accomunare nel momento in cui si inizia una fase di confronto con altri organi dello Stato che, oggi, hanno pari dignità costituzionale. Quanto al modo in cui gli enti locali intendono intervenire, mi sembra che sulle tre proposte di legge sia stato espresso un parere positivo, privilegiando il disegno di legge del Governo.

Rispetto alle esigenze di una democrazia partecipata, risulta assolutamente importante che sia garantito un passaggio, vale a dire la partecipazione attiva degli enti locali, attraverso le forme previste dal nostro ordinamento, dalla nostra legislazione e dalla nostra Costituzione, al momento costitutivo e decisionale di tutti gli atti, cioè sia alla fase della proposta, sia alla fase del recepimento. Come enti locali, non intendiamo effettuare alcuna invasione di campo, avendo grande rispetto per il dettato della Costituzione e del nostro ordinamento.

Il disegno di legge governativo prevede molti strumenti: ad esempio, che le bozze di atti normativi comunitari di interesse degli enti locali siano trasmesse agli enti locali e alle associazioni; che possano essere presentate osservazioni, che possa essere richiesta la trattazione di alcune questioni in sede di conferenza Stato-città e che i risultati siano successivamente oggetto di parere da parte della conferenza unificata; che gli enti locali possano inviare loro rappresentanti, a titolo consultivo, ai tavoli di lavoro; che, almeno una volta l'anno, su richiesta degli enti locali interessati, in sede di conferenza unificata si affrontino i problemi riguardanti questi aspetti; e così via. Questa è l'esigenza: la partecipazione attiva.

Il ministro Buttiglione, che ringraziamo per la sua presenza a questa audizione e per essere sempre molto vicino e presente ai lavori dell'UPI relativi alle politiche comunitarie, sa bene come gli enti locali —

ed oggi trasmettiamo questo messaggio — intendano vivere una stagione di assoluto protagonismo, nel rispetto dei ruoli attribuiti dalla Costituzione. Non vogliamo assolutamente ledere la competenza legislativa esclusiva delle regioni, né quella dello Stato. Tuttavia, riteniamo necessaria questa forma di partecipazione diretta al processo di elaborazione.

Senza nulla aggiungere a quanto già affermato dai rappresentanti dell'ANCI, non possiamo non ribadire che una buona base di dialogo, rispetto alla proposta finale, possa essere il disegno di legge presentato dal Governo. In ogni caso, bisognerà tenere conto di tutti questi accorgimenti, di tutti questi inviti e di tutti questi particolari momenti di salvaguardia di una esigenza forte, riassunti nei punti da uno a sei del documento che abbiamo ritenuto di dover consegnare unitariamente, oggi, a questa Commissione. Intendiamo confrontarci e desideriamo una collaborazione per la crescita della proposta che il sistema Italia riuscirà formulare riguardo alle politiche comunitarie e al nuovo mondo della Unione europea.

PRESIDENTE. Desidero annunciare ai nostri ospiti che, a partire dalla giornata di domani, la nostra Commissione inizierà a discutere una proposta di modifiche alla cosiddetta legge La Pergola, limitatamente, però, alla cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario, quella che, forse, « conta di più ». Naturalmente, dal momento che sia i colleghi, sia i soggetti che stiamo audendo in queste settimane, hanno a loro disposizione il testo, saranno ben accetti i consigli sia interni, da parte dei colleghi deputati, sia esterni, da parte dei soggetti auditi, anche per il proseguimento del lavoro. Perciò, invitiamo anche voi ad effettuare una sorta di monitoraggio, in quanto ritengo che i consigli siano sempre opportuni, soprattutto quando si tratti di tutelare interessi sicuramente importanti, perché riguardano realtà locali fondamentali nel nostro tessuto istituzionale.

Do ora la parola al ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Desidero esprimere un ringraziamento per il contributo che, ancora una volta, proviene dal sistema delle autonomie locali e, in particolare, dalle province e dai comuni. Desidero formulare alcune osservazioni riguardo alla discussione cui abbiamo assistito.

La prima ha carattere generale ed è riferita all'intervento dell'avvocato Pino. Mi sembra di cogliere una impostazione fondamentale vicina a quella che noi cerchiamo di delineare attraverso questo disegno di legge e che, credo, debba guidare, in generale, la politica europea, e forse non solo europea, di questo Governo. Tutti voi conoscete il recente documento della Commissione sulla *governance*. Mi sono posto il problema di come si traduca esattamente, in italiano, il termine *governance*. Si tratta di una espressione atipica anche in inglese, diversa da *government*, che sta per Governo e anche per amministrazione. Forse, si potrebbe tradurre con « pilotaggio ». Che cosa esprime questo concetto? La teoria del governo dei sistemi aperti. Noi siamo abituati al governo di sistemi chiusi. Tutti noi, che abbiamo studiato legge, ricordiamo la grande opera di Hans Kelsen, la *Reine Rechtslehre*, o *Teoria pura del diritto*: il diritto è un sistema gerarchico che si organizza al proprio interno attraverso la definizione di successivi livelli di competenza. Qui, il tema delle competenze è così importante che bisogna stare bene attenti a non violare ed a non confondere. Tuttavia, il mondo di oggi ci mostra la formazione di sistemi i quali non sono necessariamente ordinati gerarchicamente, in cui non c'è nessun organo che possa dire agli altri che cosa debbano fare, nei quali è importante, importantissimo, non il rapporto di subordinazione ma il rapporto di coordinazione.

Prima di tutto, tale rapporto è fondato sull'informazione: informazione dell'ente

locale di quello che avviene, ma anche informazione del Governo, visto che questo organo di più per sua stessa definizione, è quello che deve provare a governare, al fine di conoscere la prevedibile reazione dell'ente locale, come di qualunque altro attore del sistema sociale, rispetto ai suoi provvedimenti. Ciò è fondamentale per poter calibrare questi provvedimenti: sapendo che non potrò imporgli un comportamento sulla base del mio provvedimento, un elemento fondamentale, per tentare il governo di sistemi aperti, è sapere come lo valuterà e come, presumibilmente, reagirà.

Questo sforzo culturale si trova dietro al progetto di modifica della cosiddetta legge La Pergola e dietro a tutta la politica europea del Governo. In questo modo vogliamo muoverci. Gli enti locali, spesso, non hanno competenza in materia. Tuttavia, interverranno a livello amministrativo per dare esecuzione ai provvedimenti. Conoscere la loro valutazione ci aiuta a capire in che modo questi saranno eseguiti, se saranno eseguiti bene o male, se potrebbero essere eseguiti meglio ove fossero formulati in modo diverso, al servizio dell'intero sistema. Di qui, l'importanza di procedure di consultazione che non sono decisionali, quindi non incidono sulle competenze.

Tuttavia, sarebbe un errore gravissimo considerarli come insignificanti (secondo un ragionamento per cui, siccome i pareri, magari, non sono vincolanti, che ci siano o no è la stessa cosa). È esattamente questa la mentalità che porta il sistema di governo aperto a non funzionare. Quindi, vorrei ringraziarvi per questo vostro apporto che mi sembra colga lo spirito della nostra proposta.

Vorrei, poi, aggiungere qualche osservazione su una domanda molto precisa e un po' « velenosa » sollevata dal collega Bellini. Non so se voi abbiate molte volte chiesto di intervenire sulla fase ascendente, tuttavia, se fossi un sindaco, adesso qualche intervento cercherei di farlo.

La direttiva sugli appalti vi interessa direttamente e a me interessa sapere ciò che voi pensate dell'ordinamento europeo degli appalti. Questa direttiva, infatti, condizionerà pesantemente e regolerà fortemente un elemento fondamentale della vostra attività. Ieri, forse, non c'era una grandissima attenzione ma è arrivato il tempo in cui questa attenzione è bene che si sviluppi. Se non si è sviluppata bisogna incentivarla affinché ciò accada.

Queste erano le due osservazioni che desideravo svolgere. Vi ringrazio nuovamente per la vostra partecipazione e vi auguro buon lavoro.

GIANCARLO GABBIANELLI, *Sindaco di Viterbo*. Desidero anzitutto ringraziare il presidente della Commissione per ciò che ha affermato e per il suo riconoscimento dell'operato delle nostre associazioni (riconoscimento che ci auguriamo avvenga anche all'interno della proposta di legge del Governo).

Vorrei, inoltre, sottolineare l'importanza di quanto affermato dal ministro Buttiglione portando ad esempio un provvedimento che la mia amministrazione sta adottando in questi giorni e che riguarda la normativa degli appalti.

Quest'ultima è una normativa estremamente rigida, che sicuramente va a delineare un quadro di chiarezza e di trasparenza per quanto riguarda l'affidamento di questa particolare attività delle amministrazioni ma, in alcuni casi, penalizza la fantasia di determinate tipologie di attività svolte, ad esempio, dagli enti locali.

Vi prego ora di non farmi passare, per ciò che mi accingo a dire in questa sede, come colui che intende propagandare una manifestazione del proprio comune, ma si tratta di un argomento che mi è venuto alla mente proprio ascoltando il discorso pronunciato dal ministro, a seguito del quale ho sentito il bisogno di illustrarvi la condizione di difficoltà che, a fronte di una normativa estremamente rigida, consiste nella possibilità di inserire nella stessa elementi che riguardano proprio la cultura e il folklore locale.

Noi abbiamo una grande manifestazione che è la macchina di Santa Rosa. Si tratta di una macchina portata a spalla da centoventi uomini, ogni anno, la sera del 3 settembre. Abbiamo appena concluso l'appalto per rinnovare, come previsto ogni quinquennio, questa macchina e quest'anno ne avremo una nuova. Ci siamo, tuttavia, scontrati con questa normativa di carattere europeo che sicuramente abbiamo applicato, ma che, per esempio, non ci ha permesso di avere offerte culturalmente diversificate, proprio per la sua rigidità in determinati aspetti nel sistema di applicabilità. Pertanto, ritengo che una maggiore flessibilità, che riconosca la valenza anche di determinati aspetti della cultura e delle caratteristiche, andrebbe riconosciuta.

In questo senso, l'auspicio del ministro Buttiglione di partecipare anche alla fase ascendente è un auspicio che non soltanto sposiamo ma che siamo disponibili ad attuare nelle forme e nei termini previsti per poter collaborare in questo senso.

Ma anche per quanto riguarda l'applicabilità (un aspetto che è stato anch'esso sottolineato dal ministro) di determinati provvedimenti, che vengono presi e che riguardano gli enti locali (mi riferisco in particolare alle questioni di carattere ambientale, come quelle riguardanti la qualità dell'aria o l'inquinamento acustico), sapere quali siano le esigenze degli enti locali territoriali, molto probabilmente, permetterebbe al Governo e a chi ha potere legislativo in materia comunitaria (alle stesse regioni) di poter meglio calibrare gli interventi e vederne anche l'effettiva applicabilità sul territorio.

A conclusione, ci dichiariamo molto soddisfatti per questa audizione e cogliamo positivamente l'iniziativa da parte della Governo e della Commissione di voler collaborare con gli enti locali e vi risponderemo con grande entusiasmo.

PRESIDENTE. Ritengo che conoscere le esperienze degli amministratori (per chi, cioè, è amministratore, per chi vive il

mondo della politica, per chi opera per soddisfare al meglio le esigenze dei cittadini e via dicendo), è sempre utile quantomeno a prevenire degli errori che, altrimenti, si potrebbero compiere non conoscendo determinati fattori che esistono in amministrazioni diverse da quelle in cui si opera.

Vi ringrazio per la vostra partecipazione, così come ringrazio i colleghi ed il ministro Buttiglione, invitandovi a seguire i lavori della Commissione su questo provvedimento, perché abbiamo innanzitutto

l'esigenza di mantenere un rapporto con voi e ogni consiglio sarà ben accetto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.50.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 13 febbraio 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

Audizione di ANCI, UPI e UNCEM alla XIV Commissione della Camera *Politiche dell'Unione Europea*

Roma, 29 gennaio 2003

PREMESSA

Il coinvolgimento di Regioni ed enti locali nelle materie comunitarie secondo la legislazione italiana

La XIV Commissione della Camera (Politiche dell'Unione europea) è impegnata a predisporre un testo unificato delle 3 pdl attualmente depositate alla Camera: la 3123 del Governo (Buttiglione, Pisanu, La Loggia); la 3071 (Stucchi ed altri); la 3310 (Bova ed altri). Le tre proposte mirano ad **attualizzare la Legge La Pergola** al nuovo assetto istituzionale in senso federalista in ambito nazionale e in forte evoluzione nel contesto europeo.

Si ricorda che la Legge 9 marzo 1989 n.86 aveva disciplinato la procedura di recepimento del diritto comunitario, al fine di recuperare ritardi e inadempienze da parte del nostro Stato, prevedendo, altresì, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella fase di definizione della legge comunitaria annuale.

Ulteriori norme hanno successivamente previsto un più diretto coinvolgimento delle Regioni in materia comunitaria alle attività istituzionali (integrazione di 4 funzionari regionali **all'interno della rappresentanza italiana** presso l'UE - L.52/96), nel sistema delle relazioni istituzionali in ambito europeo (apertura di **uffici di rappresentanza** presso le istituzioni comunitarie L.52/96) e ancora, **nell'attuazione del diritto comunitario** (automatismo della trasposizione del diritto comunitario da parte delle Regioni con atti amministrativi anche in assenza di legge nazionale di recepimento - L.128/98)

Da ultimo, la riforma del **Titolo V** della Costituzione ha fortemente innovato la materia dei rapporti tra Stato, Regioni e UE in quanto lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia dei rapporti dello Stato con l'UE, ma le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nelle materie relative a rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni (l'art. 117). Il nuovo art. 120 prevede inoltre poteri sostitutivi del Governo nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria o dei trattati internazionali, da parte delle Regioni.

Le osservazioni che seguono sono volte ad inquadrare i temi e le questioni affrontate dai provvedimenti legislativi in esame nel panorama più ampio dei valori di democrazia partecipata a cui si ispirano lavori della Convenzione europea e alla luce della portata, formale e sostanziale, del confronto avuto con il Governo lo scorso 23 gennaio 2003 allo scopo di definire la posizione dei rappresentanti italiani presso la Convenzione sul ruolo delle regioni e degli enti locali nel nuovo Trattato costituzionale dell'Unione Europea.

IL CONTESTO COMUNITARIO

Dopo una fase di ascolto dei diversi interessi degli attori istituzionali e sociali, la Convenzione ha predisposto una **prima bozza di Trattato costituzionale**, al quale il Parlamento Europeo e gli organismi rappresentativi delle istanze regionali e locali hanno presentato raccomandazioni ed emendamenti, volti ad una piena valorizzazione degli enti regionali e locali per l'affermazione dell'UE, al loro necessario coinvolgimento nella fase di formazione del diritto comunitario, fino al rafforzamento del CdR per adire la Corte di Giustizia, in caso di violazione del principio di sussidiarietà.

In tale quadro, vale la pena di soffermarsi sulla risoluzione adottata dal Parlamento Europeo il 14 gennaio 2003, predisposta da Giorgio Napolitano, Presidente della Commissione Affari Costituzionali PE e sulle raccomandazioni e gli emendamenti proposti dal Comitato delle Regioni;

In particolare, la **risoluzione del Parlamento Europeo**, per quanto riguarda il ruolo di Regioni ed enti locali:

- **respinge ogni distinzione delle regioni a potere legislativo** rimandandole al rispetto degli ordinamenti nazionali
- chiede l'inserimento nel Trattato:
 - ✓ della **coesione territoriale** tra gli obiettivi dell'UE, oltre alla coesione economica e sociale;
 - ✓ del **rispetto dell'autonomia regionale e locale** come indicata dalla Carta europea delle autonomie locali del 1985;
 - ✓ della specifica indicazione dei poteri regionali e locali, nel rispetto degli ordinamenti interni di ogni singolo Stato, alla **partecipazione alla predisposizione del diritto comunitario**;
 - ✓ della specifica indicazione dei poteri regionali e locali, oltre a quella degli Stati membri, affinché **assicurino una rapida ed efficace applicazione della legislazione comunitaria**;
 - ✓ di un diretto **coinvolgimento** dei poteri regionali e locali al fine di rafforzare l'azione dell'Unione nelle materie di loro competenza nei diversi Paesi ;
 - ✓ la competenza del CdR ad adire la **Corte di Giustizia** per l'annullamento di atti che infrangono il principio di sussidiarietà e per difendere le proprie prerogative.

Il **Comitato delle Regioni**, in particolare, sul ruolo degli enti locali, chiede che il nuovo Trattato:

- ✓ faccia espresso richiamo alla identità regionale e locale, oltre all'identità nazionale;
- ✓ si richiami all'autonomia regionale e locale, secondo quanto contenuto nella carta europea delle autonomie locali;
- ✓ la coesione territoriale rientri tra gli obiettivi dell'UE come la coesione economica e sociale;
- ✓ preveda l'inserimento della Carta dei Diritti fondamentali e non il semplice rimando alla carta;
- ✓ preveda l'esplicito inserimento del principio della consultazione, del partenariato e della cooperazione tra tutti i livelli di governo;

- ✓ la partecipazione dei poteri regionali e locali all'attuazione delle politiche comunitarie e il loro obbligo a comportamento leale nei confronti dell'UE;
- ✓ contenga una più completa **definizione del principio di sussidiarietà** in modo che sia garantito il rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e degli enti locali;
- ✓ chiede di poter adire la Corte di Giustizia, allo stesso modo dei Parlamenti nazionali, sia quando le sue prerogative fossero violate, sia in caso di violazione del principio stesso da parte di un atto legislativo comunitario nei confronti di un ente locale o regionale
- ✓ ogni attribuzione di ulteriori competenze alle regioni e agli enti locali deve essere accompagnata dalla dotazione finanziaria necessaria;
- ✓ l'esplicito riconoscimento alla ruolo delle regioni con poteri legislativi e degli enti locali dotati di un'assemblea di eletti per la costruzione di una reale **partecipazione alla vita democratica dell'UE**.

IL CONFRONTO CON IL GOVERNO SUL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' NEL PROSSIMO TRATTATO COSTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

La riunione promossa dal Governo il 23 gennaio ha segnato un punto di svolta nelle relazioni tra il Governo e gli enti locali rispetto alle materie comunitarie.

Per la prima volta i vertici di ANCI, UPI e UNCEM sono stati chiamati, insieme ai Presidenti delle Regioni, a definire una posizione che impegnasse l'Italia in un sede comunitaria del tutto speciale quale l'Assemblea della Convenzione europea che nella sessione del 6 e 7 febbraio p.v. dedicherà i suoi lavori al ruolo delle Regioni e degli enti locali nel nuovo Trattato. Il tema dell'incontro, di stretto interesse delle Associazioni rappresentative degli enti locali oltre che quelle regionali, ha spinto le istituzioni, in questo caso il Governo, ad intraprendere la strada di un confronto paritetico tra i rappresentanti dei diversi livelli di governo, rispetto a materie la cui competenza spetterebbe — stando all'attuale quadro giuridico — al solo ambito regionale.

Ancora più interessante il merito delle questioni affrontate e che, durante il confronto, si è rivelato essere il cuore del problema: **il principio di sussidiarietà è l'asse portante del riconoscimento giuridico delle diverse istituzioni che operano nell'ambito territoriale europeo**. Perché le diverse istituzioni godano ciascuna delle proprie prerogative, all'interno di ogni singolo ordinamento nazionale e nei confronti delle istituzioni comunitarie, occorre che il nuovo Trattato preveda un sistema di garanzie e di tutele che arrivi fino al legittimo e diretto ricorso di ognuna di esse alla Corte di Giustizia in caso di violazione. Solo in tale quadro, ogni istituzione potrà vedersi riconosciuta la facoltà, nel rispetto di ogni ordinamento interno, di partecipare alla definizione delle politiche comunitarie, di apportare il suo contributo, e di operare per la loro piena e rapida attuazione, esprimendo in tal modo piena partecipazione alla realizzazione degli obiettivi europei.

Il confronto tra Regioni, il Governo e ANCI, UPI e UNCEM procederà in vista della Convenzione e del nuovo Trattato, ma è ormai chiaro un punto: escludere il coinvolgimento degli enti locali nelle materie comunitarie, in virtù delle più pregnanti competenze regionali è ormai antistorico e contrasta con la disposizione dell'art. 114 della Costituzione che riafferma l'equiordinazione delle istituzioni locali e delle Regioni davanti allo Stato, concetto su cui poggiano, peraltro, tante nuove intese e accordi siglati nelle Conferenza Unificata negli ultimi anni.

LA POSIZIONE DI ANCI, UPI E UNCEM SUI PROVVEDIMENTI ALL'ESAME DELLA CAMERA

Dei tre provvedimenti all'attenzione della Camera, quello che più riconosce **agli enti locali** legittimità a partecipare alla definizione del diritto comunitario è quello del **Governo**, anche a seguito dell'azione emendativa e propositiva posta in essere da ANCI, UPI e UNCEM nella fase di definizione, da parte del Governo, della proposta nello scorso luglio.