

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 FEBBRAIO 2001

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 FEBBRAIO 2001

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Gubert Renzo (Misto-Centro)	6
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3	Mattioli Gianni Francesco, <i>Ministro per le politiche comunitarie</i>	3, 7
INDAGINE CONOSCITIVA SUL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE NEL PROCESSO DI RIFORMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA:		Pizzinato Antonio (DS)	6
Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Gianni Francesco Mattioli:		Audizione di una rappresentanza dell'Associazione nazionale comuni italiani:	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3, 6, 7, 9	Pepe Mario, <i>Presidente</i>	9, 12, 15
		Corsini Paolo, <i>sindaco di Brescia</i>	9, 13, 14
		Gubert Renzo (Misto-Centro)	12, 14
		Pizzinato Antonio (DS)	13, 14

La seduta comincia alle 13.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dell'audizione sarà assicurata attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento della Camera.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Gianni Francesco Mattioli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle regioni e delle autonomie nel processo di riforma istituzionale dell'Unione europea, l'audizione del ministro per le politiche comunitarie, Gianni Francesco Mattioli, che ringrazio per avere accolto il nostro invito.

Abbiamo avviato quest'ultima indagine dopo le molteplici che abbiamo prodotto in questi anni di legislatura, una produzione non solo accademica ma che ha rappresentato una verifica costante sul territorio, attuata anche attraverso le nostre visite nelle regioni che hanno costituito un elemento forte nel dialogo politico istituzionale.

Con l'indagine odierna si vuole mettere a fuoco il ruolo delle regioni e delle autonomie nel processo di riforma istituzionale dell'Unione europea. Abbiamo preso atto delle notevoli dichiarazioni di qualche giorno fa del presidente della Commissione esecutiva, onorevole Prodi, su un passaggio ulteriore che la Comunità

europea deve fare se vuole effettivamente recitare un ruolo fortemente innovatore nel quadro delle politiche internazionali ed anche per raccordarsi con i governi regionali che rappresentano un elemento forte della produzione legislativa del Parlamento.

Cedo la parola al ministro Mattioli.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI, *Ministro per le politiche comunitarie*. Grazie, signor presidente. Lascerò alla Commissione un testo scritto di carattere tecnico, limitando il mio intervento ad alcune sottolineature di maggiore importanza volte ad illustrare l'orientamento del Governo in una situazione in cui è innegabile che vi siano state delle forzature nella dialettica politica, soprattutto nelle settimane in cui si è arrivati anche ad una contrapposizione con alcune regioni sulla tematica della *devolution*.

Vorrei illustrare l'orientamento del Governo che ha tentato di essere fedele allo schema della sussidiarietà così come lo abbiamo ereditato dalla grande lezione di Altiero Spinelli. Questo è il principio orientatore del Governo in forte consonanza con l'evoluzione della politica comunitaria, che, negli ultimi anni — ho avuto modo di seguirla quando, come sottosegretario per i lavori pubblici, mi occupavo dei lavori Governo-regioni sullo schema SDEC — si è sempre più orientata verso una maggiore articolazione sul territorio. Oggi sarebbe impensabile riproporre la passata erogazione dei fondi strutturali (che avverrà nel 2006) senza tenere conto strettamente del lavoro fatto intorno alla tematica SDEC; non è possibile pensare all'allargamento o al partenariato euromediterraneo senza che emergano, sempre più come protagonisti,

gli interlocutori sul territorio. Non è più neanche pensabile parlare di queste grandi tematiche di carattere politico come rapporti, sia pure nella struttura dell'Unione europea, in cui i protagonisti sono i paesi membri, perché ormai queste tematiche riguardano direttamente e come interlocutori i protagonisti sul territorio. E l'azione del Governo si muove in questa direzione; anzi il Governo lamenta il fatto che la tematica sia rimasta, nonostante gli sforzi compiuti dai nostri rappresentanti, esterna alla Carta dei diritti fondamentali dell'Europa.

Se si scorre quel testo, che peraltro è di grande ricchezza (l'Italia è impegnatissima da qui al 2004 a trasferirlo come testo base della futura Carta costituzionale dell'Europa), appare incredibile che esso non entri assolutamente nel merito di questa articolazione di cui si sostanzia il principio di sussidiarietà.

I punti di partenza sono quelli ben noti a voi che in particolare vi occupate di queste problematiche. Certo vi è la giurisprudenza consolidata da parte della Corte costituzionale sulla competenza esclusiva dello Stato a negoziare e stipulare trattati internazionali e tuttavia già negli ultimi anni si è aperto lo spazio ad accordi con Stati e intese con enti territoriali previo l'assenso del Governo. È emersa, e le si è dato progressivamente riconoscimento giuridico, la dimensione comunitaria delle regioni, proprio sui fondi strutturali, dove sempre di più, in particolare per l'ultima attribuzione del 2000-2006, vi è la loro partecipazione attiva nella regolamentazione degli interventi comunitari. Si può ormai utilizzare la struttura nata nel 1994 e cioè il comitato delle regioni, che oggi rappresenta una delle istituzioni europee attraverso le quali passa, in modo ricco e partecipe, l'interlocuzione mediata.

Successivamente abbiamo avuto gli uffici di collegamento per l'attuazione dei programmi e delle normative già adottate e, nel nostro paese, abbiamo degli istituti fondamentali come la sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni (nella

mia permanenza nel Governo con questo incarico ho avuto con la Conferenza delle regioni, e poi con la Conferenza Stato-regioni, un rapporto molto ricco durante la presidenza Ghigo). In sostanza, possiamo tranquillamente parlare di materia di legislazione concorrente.

In queste ore, signor presidente, stiamo tentando una piccola scommessa: mi riferisco all'approvazione del disegno di legge di riforma della legge La Pergola, che nasce da alcuni progetti di legge presentati da parlamentari e da un disegno di legge sul quale il Governo si è impegnato in sede di varo della penultima legge comunitaria (del 2000) con un grande contributo dell'opposizione e che vuole dare molta maggiore ricchezza alla fase ascendente della politica europea, con un riconoscimento pieno del ruolo delle regioni.

Il mio predecessore, ministro Letta, aveva inaugurato una scadenza annuale in cui, utilizzando la sede del CNEL, il Governo chiamava la commissione a presentare alle regioni e alle parti sociali (sindacati e imprese) il programma annuale. A noi è sembrata un'iniziativa importante e tuttavia così com'era sarebbe stata soltanto una passerella annuale, per cui abbiamo pensato che si dovesse strutturare per gruppi permanenti di lavoro, che dovrebbero avere un riconoscimento nel disegno di riforma della legge La Pergola, ma che già funzionano sui *dossier* in discussione da parte del negoziatore italiano. Noi, sentito il parere delle regioni e delle parti sociali, abbiamo già periodici incontri coordinati dal Ministero delle politiche comunitarie e con la partecipazione dell'amministrazione centrale competente. Abbiamo costruito una sede in cui la partecipazione delle regioni è pienamente riconosciuta nella fase in cui si decide la posizione italiana. Poi, nel disegno di legge di riforma, questa partecipazione di esperti indicati dalle regioni, arriva sino al tavolo del negoziatore, in modo che sia effettiva.

Nel disegno di legge si introduce anche l'istituto della riserva parlamentare in

modo da avere un maggiore coinvolgimento. Certo, che non può essere fatto all'italiana, nel senso che i paesi che hanno la riserva parlamentare utilizzano tre giorni in cui si interrompe il negoziato, periodo che, rispetto ai 45 giorni chiesti dal Parlamento italiano, è sembrato ristrettissimo, però non abbiamo potuto chiederne più di 5, altrimenti l'Italia avrebbe bloccato il negoziato.

Dunque, in questo assetto abbiamo fatto uno sforzo per associare il più possibile la presenza delle regioni e delle amministrazioni e autonomie locali, oltre agli istituti già previsti. Tuttavia, signor presidente, non si può dire che questo assetto sia soddisfacente.

Voglio provare a richiamare qui alcune motivazioni che credo sarà bene siano tenute presenti da parte dell'interlocutore regionale, dei comuni, delle province, delle autonomie locali. Intanto credo che si possa dire che è insufficiente la formazione europea delle strutture del comparto delle regioni e delle autonomie locali. Bisogna che esse siano molto più in grado di « pensare europeo », di « ragionare europeo », che sappiano che lo scenario non finisce alle Alpi e che sempre di più ci collochiamo dentro l'Europa. Nel momento in cui ho giurato, il Presidente Ciampi mi ha detto: « Mattioli, si ricordi che le questioni comunitarie non sono in nessun caso e in nessun modo di politica estera; le questioni europee fanno parte della politica interna dell'Unione ». In questo senso vi è una cultura, anche tecnica, ancora insufficiente. Noi cerchiamo di rispondere con due strumenti, uno dei quali è il centro di informazione e documentazione europea, nato da una legge del Parlamento italiano e una convenzione con la Commissione. Domani sarà a Roma il Presidente Prodi che firmerà l'intesa, prevista dalla legge, con il Presidente Amato per la nascita concreta di questo centro, che avrà le sue articolazioni in tutte le regioni e nei grandi comuni in modo che possa essere non solo un centro di informazione, ma possa diventare anche un centro di seminari,

incontri, rapporti con le università, i giovani, gli studenti, le scuole e in particolare con le strutture delle autonomie locali e delle regioni, in modo da far sì che l'informazione sia capillare, a portata di mano e cessi quella sorta di « cortei dei miracoli » che finisce per essere Bruxelles, in cui le imprese hanno i loro « procaccia » per sapere come fare *lobbies* e procacciarsi le informazioni. Ciò non può avvenire in queste forme e il CIDE risponde a questa istanza.

L'altro strumento, che parte ora con un finanziamento del Ministero del tesoro e con una gara che renderemo pubblica su Internet e sui giornali, è una commissione di supporto alle regioni e alle autonomie locali per formare funzionari, per consentire che funzionari si mettano a disposizione e vadano nelle regioni per collaborare a mettere a punto le pratiche e le interlocuzioni che devono esserci con Bruxelles.

Se mi è permesso, vorrei ora lanciare un messaggio al mondo dei tecnici del diritto: abbiamo assistito ad un ottimo lavoro di decentramento. Il protagonismo delle regioni è stato sempre più costruito; la riforma in senso federale dello Stato è stata pensata con questo obiettivo. Devo dire che i giuristi hanno lavorato molto bene sulla freccia che va verso il basso; ora sarebbe necessario che avessero fantasia anche per la freccia in senso opposto, perché la nostra strumentazione, laddove il principio di sussidiarietà richiede che una carenza trovi comunque una risposta, è estremamente rozza: cosa troviamo, se non il potere sostitutivo? Esso però necessita di una maggiore articolazione. Abbiamo sperimentato in questi anni situazioni paradossali. Basti pensare al fatto che il funzionamento di una delle più belle leggi del nostro paese — la legge n. 36 del 1994 sulle risorse idriche, che prevede che ogni regione si dia la sua legge — risulta bloccato se una sola regione non adempie i suoi compiti. Cosa doveva fare il Governo? Mandare i carri armati nella principale regione governata dall'opposizione, la Lombardia, che non

faceva la sua legge, per di più nell'ottima compagnia della regione Emilia Romagna? Ci siamo trovati - anche questa è una situazione che ho vissuto da sottosegretario per i lavori pubblici - con uno dei settori vitali per il paese, quello delle risorse idriche, bloccato. Il ministro Di Pietro pensò che dando un pugno sul tavolo si potesse mettere in moto il meccanismo. Ma ciò non avvenne e quella fu l'occasione per riflettere sul fatto che bisognasse avere una strumentazione che permettesse l'intervento in modo articolato.

Desidero anche formulare una preoccupata considerazione sul rischio che all'accentramento dell'Europa o dello Stato si sostituisca un accentramento regionale. Non mancano le situazioni in cui noi riceviamo questo grido di dolore da parte dell'ANCI. Anzi, signor presidente, è stato per me fonte di sorpresa il fatto che, proprio nel corso della discussione della legge di riforma della legge La Pergola, la Commissione abbia cassato quella parte del testo del Governo che prevedeva un ruolo dei comuni nell'interlocuzione della fase ascendente. Se mi è permesso, vorrei avanzare alla Commissione la sommessa richiesta di dare un'indicazione sulla reintroduzione della parte concernente la valorizzazione del ruolo dei comuni.

Il senso della sussidiarietà deve essere pieno e non deve avere colli di bottiglia, per cui tutte le articolazioni debbono essere onorate.

Questi sono gli elementi principali che volevo sottolineare per delineare l'orientamento del Governo.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro, anche per l'indicazione che ha dato alla Commissione circa una maggiore presenza delle autonomie locali nella modificanda legge La Pergola, che la Commissione ha sempre sostenuto.

Cedo la parola ai colleghi che intendono intervenire.

RENZO GUBERT. Sono sempre stato, fin da giovane, europeista (ho vinto premi

per temi sull'Europa), però da un paio di anni sto cambiando idea, perché noto che le tendenze omologatrici dell'Unione europea di fronte ad una multiforme realtà stanno crescendo. Ricordo una legge che stabiliva come ammazzare i conigli e le galline, perché così indicava una direttiva europea e una che stabiliva come fare i formaggi e la ricotta e ho visto chiudere moltissime realtà artigianali di produzione di questi prodotti. Recentemente il Parlamento italiano ha rimediato in parte a questo problema, però la mentalità europea è questa. Ricordo la legge sulla sicurezza per la quale alcuni alberghi non sanno più come andare avanti.

Il tema è controverso dal punto di vista politico, ma la stessa formula politica di governo dei paesi è regolata dal centro europeo, perché quando l'Austria ha fatto qualcosa di diverso si è subito intervenuti, salvo riconsiderare successivamente come eccessivo quel tipo di intervento.

Poiché so che il gruppo verde si batte per la tutela del patrimonio genetico delle piante e degli animali in via di estinzione, non vuole la manipolazione, eccetera, mi chiedo se vi sia un principio di tutela della varietà culturale e della cultura materiale che valga la pena tutelare. Altrimenti, con questa Europa non voglio più avere nulla a che fare! Esagero: intendevo dire che ho molte riserve.

PRESIDENTE. Le iperbole fanno parte della vita!

ANTONIO PIZZINATO. Desidero innanzitutto ringraziare il ministro Mattioli per la relazione che ci ha fornito un quadro dei problemi che abbiamo di fronte. Vorrei cogliere l'occasione per formulare due domande, sapendo che non vi è alternativa in questa fase se si vuole essere competitivi e proseguire in uno Stato che realizzi la coesione sociale che non sia l'Europa nella sua articolazione. Da questo punto di vista, siamo in una fase di passaggio che vale per l'Europa e per noi, nel momento in cui ci avviciniamo alle elezioni che ci daranno il

Governo che il popolo italiano vorrà. Si va alla realizzazione di un'Europa più ampia e a quel punto anche gli interventi della Comunità, per quanto riguarda le aree di minore sviluppo, non vi saranno più dopo il 2006, mentre diventa decisivo un altro passaggio.

Lei, onorevole ministro, ci ha fornito degli elementi sulle relazioni interregionali o di strutture substatali, ma è chiaro che nel disegno di sviluppo dell'Europa uno degli elementi decisivi diventerà il rapporto inter distretti economici-produttivi. Poiché non è più pensabile una competitività fra nazioni all'interno della Comunità e nemmeno fra le regioni, vi è l'esigenza di interventi mirati nei territori meno sviluppati, al di là delle capacità. Qual è l'idea che a questo riguardo ha il nostro paese, anche nell'ottica di combattere con efficacia il centralismo regionale, che in qualche caso è più forte di quello dello Stato? Il ministero da lei diretto, in coordinamento con i ministeri economici e produttivi, ha un disegno a questo riguardo?

Il secondo elemento è come si può compiere un ulteriore salto qualitativo, anche attraverso la Conferenza Stato-regioni, che deve dare impulso a rapporti interregionali su materie specifiche, fermo restando il compito dello Stato per quanto riguarda i rapporti internazionali. Come lei ha sottolineato e come ha sottolineato anche il Presidente della Repubblica da lei richiamato, gli aspetti comunitari sono aspetti interni e non internazionali. Quali sono i disegni ulteriori? Senza questo elemento non si riesce ad essere efficaci in relazione al terzo aspetto da lei evidenziato, quello che riguarda le regioni inadempienti rispetto alle funzioni attribuite loro. Credo che questo aspetto debba essere affrontato anche a livello europeo nel momento in cui si consolida l'Europa (fra dieci mesi avremo la moneta unica).

PRESIDENTE. Do ora la parola al ministro per la replica.

GIANNI MATTIOLI, *Ministro per le politiche comunitarie*. Convegno sulla base

del ragionamento fatto dal senatore Gubert. Non so se egli era già presente quando ho lamentato il fatto che la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Europa è fortemente carente dal punto di vista dell'assetto del principio di sussidiarietà. Chi volesse cercarvi l'architettura dei principi che informano oggi l'Europa (abbiamo quattro anni di tempo, come ricordavo, per decidere come passare dalla fotografia dell'oggi all'Europa che vogliamo nel futuro: sarà questo il grande dibattito che dovrà coinvolgere i cittadini e i parlamenti) vedrebbe che in questa fotografia manca l'articolazione della sussidiarietà.

Credo che questo sia un buon motivo e che il senatore Gubert lo abbia colto quando ha fatto riferimento, in modo anche pittoresco, all'artigiano. Nonostante i grandi sogni dei padri fondatori (Schuman, Adenauer, De Gasperi), che vollero l'Europa per garantirsi che non vi sarebbe stato mai più uno « scannatoio » e disegnarono un'Europa fatta di tanti valori, nei decenni successivi essa non fu molto più di un grande mercato, con un po' di atomo e un po' di carbone ma non molto più di questo. Quindi, nella funzionalità di un grande mercato sta l'omologazione. È oggi che, con una fortissima accelerazione negli ultimi due anni, l'Europa, mentre cadono le bombe in Kosovo, scopre che quelle bombe le governano altri e non essa, che lo stesso terreno dell'economia non è governato da una politica economica europea, che la bolletta petrolifera diventa paurosa con il caro petrolio e quindi con l'inflazione (per cui l'Europa non ha una politica energetica). Alla base di tutto questo, ci si dice, che cosa c'è se non la mancanza di una forte integrazione? E l'integrazione tra paesi che hanno storie ricchissime e caratterizzate dalla loro biodiversità non può che essere la saggezza del raccordo tra la diversità e l'unità.

Se lei, senatore Gubert, prova a parlare con i giovani che si occupano di Europa, questa dialettica, questa contraddizione è colta immediatamente e si trasferisce or-

mai nella volontà di valorizzazione delle proprie autonomie culturali, neppure nazionali, come lei pensa, ma sempre più articolate nel pregio e nella ricchezza del territorio. Abbiamo avuto momenti di emozione quando abbiamo ascoltato, lo scorso anno, il discorso pronunciato da Fischler all'università Humboldt, perché ha parlato di prospettiva dell'Europa usando, con riferimento ad un sistema federale di Stati, quasi le stesse parole di Altiero Spinelli. Certamente, però, siamo tutti ben consapevoli che questo sistema si regge soltanto se tutti i mattoni hanno le loro screziature. Su questo sono pienamente d'accordo con lei.

Per quanto riguarda il dopo 2006, vi è la consapevolezza che, se la conclusione fosse il mantenimento delle strutture così come sono, rischieremmo una grandissima disaffezione verso l'Europa, perché, appena si valuta il processo dell'allargamento e quello del partenariato euromediterraneo, ci si rende immediatamente conto che questi processi hanno l'effetto, da una parte, di far scomparire dai fondi strutturali le nostre regioni e, dall'altra (in particolare il partenariato euromediterraneo), di porre un onere gravissimo a carico delle regioni italiane del Mezzogiorno per quanto riguarda il settore dell'ortofrutta. Questo è stato rappresentato con forza dal nostro paese in sede di Commissione e, alla Conferenza di Lille, abbiamo avuto la soddisfazione di sentire il commissario Barnier affermare esplicitamente che senza un ripensamento molto attivo delle regole del bilancio europeo questi grandi scenari non hanno futuro. Quindi, bisogna valutare politiche mirate non più su parametri che siano mediati regionalmente ma che abbiano la struttura fine di leggere il territorio (come lei diceva, la situazione dei distretti). Questa struttura fine può essere il percorso che può garantire la continuità dell'intervento rispetto a quelle situazioni che, senza questo intervento, diventerebbero disperate. La Commissione è consapevole di questo; se non lo fosse, il Governo italiano

le starebbe alle costole. Il Presidente Prodi è continuamente sollecitato in questa direzione.

Per quanto riguarda le ulteriori domande che mi sono state poste, non ho molto da aggiungere e quindi rinvio a quanto già detto. Come rafforzare la partecipazione? Ci sono nuove idee, nuove proposte. Con l'idea del CNEL noi riteniamo di avere creato una struttura articolata con le regioni e con le autonomie locali, affinché la partecipazione alla fase ascendente sia la più ricca possibile, stimolata sulla base dei *dossier*. Anche il protocollo di accordo con le regioni e le autonomie locali prevede che si discutano non solo i *dossier* che il negoziatore tratta a Bruxelles ma anche proposte e sollecitazioni che vengano dall'intelaiatura delle autonomie locali e delle regioni.

Per quanto concerne le regioni inadempienti, la sferzata di Ciampi del 1996 produsse certamente un risultato: l'obiettivo lanciato da Ciampi, quello di arrivare almeno al 38 per cento, fu raggiunto. Il 38 per cento, però, è una quota tutto sommato modesta; si sconta una capacità di progetto insufficiente da parte delle regioni. Questo ha portato anche ad alcune iniziative interessanti. Penso allo strumento dei PRUSST, i progetti di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio adottati dal Ministero dei lavori pubblici. L'allora ministro Costa prese atto che i ministeri di spesa ricevevano dall'Europa risorse che o andavano in economia (se erano risorse nazionali) oppure venivano recuperate dall'Europa. Alla disponibilità delle risorse finanziarie, infatti, doveva corrispondere un progetto, che non veniva predisposto. Con i PRUSST l'itinerario viene capovolto: lo Stato, cioè, mette a disposizione delle regioni alcune risorse per fare i progetti, che sono non soltanto progetti di merito ma soprattutto progetti di percorsi amministrativi, riguardano macroaree e possono riguardare insieme di comuni e pezzi di regioni (cioè che cosa quelle regioni, quei comuni, quelle province vogliono fare su quel pezzo di territorio). Lo Stato

mette a disposizione fino a 4 miliardi per il progetto preliminare, che deve prevedere l'itinerario amministrativo che poi, con risorse pubbliche e private, realizzerà quel progetto.

Con il primo esperimento, su un finanziamento di 130 miliardi per i progetti, vi sono state proposte di investimenti per circa 6 mila miliardi. Investimenti scanditi nel tempo, neppure tutti necessariamente disponibili, perché possono stare dentro le leggi ordinarie dello Stato e dentro le attribuzioni dei fondi europei attraverso una scansione che deve prevedere le tappe mentre la realizzazione avverrà per moduli. Questo mira a stimolare tale articolazione a fare progetti; le risorse finanziarie verranno dopo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Mattioli e i colleghi intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di una rappresentanza dell'Associazione nazionale comuni italiani.

PRESIDENTE. Procediamo ora all'audizione di una rappresentanza dell'Associazione nazionale comuni italiani.

Il tema oggetto di questa indagine conoscitiva è in che misura l'Europa deve darsi un nuovo *status* istituzionale per corrispondere realmente alla centralità delle autonomie locali quali risultano non solo dalla politica legislativa e amministrativa ma - mi auguro - anche dalla politica costituzionale che deve essere conclusa dal voto del Parlamento sul titolo V della Costituzione.

Do la parola al sindaco di Brescia.

PAOLO CORSINI, sindaco di Brescia. Ringrazio innanzitutto il presidente e i membri della Commissione per avermi invitato a partecipare a questa audizione su un tema che mi sembra particolarmente rilevante.

Prenderò le mosse da una considerazione che per me è abbastanza ovvia. Mi riferisco alla presa d'atto della complessi-

sità della riforma istituzionale dell'Unione europea. Dentro tale quadro l'intero sistema delle autonomie territoriali degli Stati membri può e deve svolgere, a nostro avviso, un ruolo determinante, promuovendo innanzitutto una strategia unitaria all'interno dei rispettivi confini. Vorrei porre un'altra premessa alle mie brevi considerazioni, che impegna me personalmente e soltanto me. Non guardo con simpatia e non credo alla prospettiva di un'Europa delle regioni, come taluno intende definirla, per due considerazioni che mi sembrano particolarmente significative.

Anzitutto, in ragione di una prospettiva di carattere storico, perché nella riflessione dei grandi padri fondatori dell'Europa e dei loro proscrittori l'Europa è pensata come l'Europa degli Stati e non delle regioni. Anche recentemente Jacques Delors, intervenendo in un importante convegno, ha ribadito questo concetto. L'Europa delle regioni, in realtà, tenderebbe a favorire gli egoismi territoriali, le culture tribali o neotribali dei luoghi. Credo quindi che, per quanto riguarda il nostro paese, la strategia di affermazione del sistema delle autonomie vada definita e concordata tra le rappresentanze istituzionali dei comuni, delle province e delle regioni che, sebbene in passato abbiano vissuto momenti di contrapposizione, ormai hanno intrapreso un iter molto positivo che si regge sul principio della concertazione pianificata. In modo particolare, voglio segnalare come dato estremamente positivo la posizione unitaria assunta in ordine alla riforma del titolo V della Costituzione, laddove vengono individuati alcuni principi ispiratori, alcune linee guida di un ordinamento federale autonomista.

Richiamo tre principi fondamentali. Il primo è il principio della equiordinazione tra gli enti territoriali che costituiscono la nostra Repubblica. Il secondo è l'affermazione dei principi di cooperazione e di sussidiarietà. Mi soffermo, in particolare, sul principio di sussidiarietà perché nella sua positura originaria, *subsidium afferre*,

non significa assolutamente una valorizzazione del primato dell'interesse ma l'affermazione del principio della libertà come diritto all'espansione nell'ambito di una comunità che va pensata in termini solidaristici. La sussidiarietà non può prescindere da una interpretazione della vita associata in termini personalistici e comunitari. Questo nella tradizione che tale principio ha elaborato e promosso, che è la tradizione cattolico-democratica. Tanto il pensiero di ispirazione liberale quanto quello di ispirazione socialista hanno manifestato storicamente una qualche sordità e una qualche arretratezza in ordine alla piena valorizzazione e comprensione del principio di sussidiarietà. Il terzo principio è l'attribuzione primaria delle funzioni amministrative ai comuni. Questo punto è fondamentale perché ha costituito per l'ANCI un'acquisizione per molti versi faticosa in ordine ad alcune prerogative che venivano rivendicate da altri enti di carattere territoriale.

L'impegno maggiore dovrà essere quello di collocare i risultati di tale confronto, che è stato istituito in un quadro di riferimento europeo, tenendo conto dei contenuti della Carta delle autonomie approvata nel 1989 e sottoscritta da tutte le nazioni dell'Unione. Nella convinzione che possa e debba essere salvaguardata l'identità delle singole popolazioni, non si può tuttavia prescindere dalla constatazione che la società, l'economia, ma direi anche ogni altra manifestazione del vivere civile oggi diventano sempre più complesse ed articolate, mettendo in crisi antiche barriere e confini precostituiti. Dunque, la risposta a questi mutamenti non può essere in alcun modo una sorta di fuga o di riparo in localismi esasperati e sterili, che significano arroccamento nei propri confini, quali che siano gli ambiti territoriali che questi confini disegnano.

In questa direzione, i principi di coesione e di sussidiarietà debbono costituire la premessa cardine su cui sviluppare ogni dibattito proficuo di riforma istituzionale in termini transnazionali (il che non

significa, evidentemente, in termini anti-nazionali). Il principio di coesione, in particolare, costituisce una delle principali innovazioni presenti in ambito europeo e confermato nel Trattato di Maastricht, in cui tra l'altro si afferma che per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale.

Il tempo a mia disposizione non è molto ampio, per cui richiederò molto sinteticamente alcuni aspetti che stanno a cuore all'ANCI. Preciso che quando parlo di ANCI mi riferisco all'intero sistema delle autonomie, perché il dibattito all'interno di tale sistema è stato estremamente vigoroso ma ha consentito di approdare a traguardi condivisi.

Il primo punto è il legame tra il processo federalista in corso e il rafforzamento degli organismi comunitari verso una federazione di Stati. La creazione del mercato unico ha reso indispensabile il rafforzamento politico ed istituzionale degli organismi comunitari, così come l'adozione di politiche comuni in campo economico ed monetario. Non a caso, il mercato e la moneta unica sono stati introdotti dal Trattato di Maastricht, che ha trasformato quella che precedentemente era stata una comunità economica in una unione di Stati. Il processo di integrazione ha successivamente evidenziato la necessità di politiche comuni anche in ambito sociale ed occupazionale. Peraltro, il Trattato di Amsterdam ha in parte compensato il deficit democratico attribuendo un maggiore ruolo al Parlamento europeo ed ha sancito il principio di sussidiarietà in un titolo allegato allo stesso trattato. Amsterdam ha posto le premesse per un'Europa dell'economia e della conoscenza (faccio riferimento a Lisbona 2000) ed ha aperto la strada alla nuova Agenda per la politica sociale approvata lo scorso dicembre a Nizza.

Un secondo punto molto rilevante è costituito dal rafforzamento delle politiche regionali dei territori nella globalizzazione

dell'economia. Il rafforzamento degli organismi comunitari ha portato ad un processo di federalismo interno ai vari paesi, che hanno considerevolmente allentato la presenza dello Stato nell'economia e snellito la propria struttura amministrativa decentrando alle regioni e ai livelli territoriali gli interventi sullo sviluppo economico e sociale. Per quanto riguarda il nostro paese, è la storia della produzione legislativa di questa legislatura. In effetti, i paesi in fase di preadesione stanno adeguando le loro strutture amministrative alle nostre e creando le regioni o livelli di governi territoriali di area vasta in grado di promuovere interventi per favorire la crescita economica e lo sviluppo imprenditoriale.

Un altro punto rilevante è costituito dallo sviluppo del sistema istituzionale delle responsabilità, quindi dalla necessità della valorizzazione degli aspetti locali dello sviluppo e del ruolo dei governi del territorio per la realizzazione delle strategie europee e nazionali e delle politiche regionali. Il ruolo delle città e delle amministrazioni locali nella crescita del territorio è ampiamente documentato anche solo guardando al recente fenomeno dell'affermazione di sistemi locali di sviluppo. Le condizioni del contesto urbano in cui si opera risultano un elemento importante nelle decisioni circa la localizzazione delle imprese. La condizione delle città come sistema di competenze privilegiate (penso alle università, alle scuole di specializzazione, ai servizi tecnologici), come nodo di collegamento infrastrutturale dei servizi (anche finanziari), come sistema pubblico di risposta efficiente alle esigenze dell'imprenditore ha determinato l'affermarsi di distretti economici, in modo particolare nel centro-nord. L'amministrazione pubblica locale ha avuto un grande ruolo nell'assunzione di responsabilità, nel compensare le diseconomie dovute al *gap* infrastrutturale del sistema del credito e dei servizi.

Un tema fondamentale è quello delle politiche attive del lavoro. Credo sia infatti opportuno guardare al sistema delle

imprese ma anche, complessivamente, al sistema della produzione del lavoro. Anche sotto questa prospettiva c'è una vocazione particolare della città come luogo della convivenza, e non semplicemente come agglomerato urbano, quindi come luogo nel quale è possibile dare una valorizzazione alle politiche attive del lavoro, nel quadro di un ripristino di condizioni di legalità, di recupero di efficienza, della possibilità di creare sistemi a rete.

Ancora, vi è la necessità di raccordare il locale con le strategie europee attraverso un più adeguato livello di coinvolgimento e di partecipazione delle istituzioni e degli attori economici e sociali al rafforzamento dei poteri dell'Unione e all'ampliamento delle materie comuni. Si tratta di un impegno che deve comportare una maggiore conoscenza, da parte degli amministratori locali, delle politiche comunitarie. Attualmente la partecipazione al comitato delle regioni come comitato dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa riguarda, purtroppo, un numero abbastanza limitato ed esiguo di amministratori locali. Tale carenza di conoscenza deve essere colmata sia ampliando la partecipazione degli attori istituzionali e dei soggetti economici e sociali ai processi decisionali, sia attraverso un'informazione sistemica ed istituzionale sulle politiche.

Da questo punto di vista, vogliamo sottolineare l'importanza della promozione di sedi di discussione e di dibattito sui maggiori ambiti economici portata avanti dal ministro per le politiche comunitarie, che ha istituito presso il CNEL delle commissioni permanenti di confronto con le parti sociali ed economiche.

Infine, a nostro avviso - questo è un punto importante anche per la valorizzazione del nostro ruolo - è necessario e inderogabile lo spostamento in conferenza unificata dei temi europei, perché in tal modo si riesce ad individuare e definire una sede propria. L'ANCI sottolinea con forza l'importanza dell'adeguamento delle competenze della conferenza unificata al processo comunitario in corso che impone

una rilettura della legge La Pergola la quale, nel 1998, ha fatto della Conferenza Stato-regioni la sede per la discussione delle politiche comunitarie.

Riteniamo che oggi questo confronto debba essere esteso anche ai livelli territoriali, perché è un'incongruenza che decisioni in tema di fondi strutturali o di strumenti comunitari quali Urban o Equal, avvengano senza il coinvolgimento dei livelli di Governo che quelle politiche e quegli interventi sono chiamati a compiere.

La revisione della legge La Pergola è già cominciata con il ministro Letta e l'ANCI si augura che la nuova legislatura possa riprendere un lavoro costruttivo nel senso che abbiamo espresso.

Per concludere, indicherò le aspettative che abbiamo rispetto al prossimo « libro bianco » della Commissione europea sulla *governance*. Dopo l'introduzione del principio di sussidiarietà, che deve essere coerentemente perseguito e tradotto in politiche attive, occorre oggi imparare a declinarlo. Dobbiamo, cioè, realizzare un modello di relazioni a rete tra le istituzioni comunitarie e nazionali, regionali e locali. Si tratta di trovare un equilibrio tra il principio di sovranità e il principio di sussidiarietà, al di là del fatto che il primo oggi è sottoposto ad una duplice sfida, quella di una cessione sovranitaria verso l'alto e non dico di una cessione ma di una correlazione del sistema sovranitario verso il basso. L'ANCI ha da tempo promosso relazioni con le regioni in grado di accrescere i livelli di collaborazione istituzionale: penso al tavolo delle regole e all'accordo ANCI-regioni del 1999, un accordo importante sottoscritto da Vanino Chiti e da Enzo Bianco, allora presidente dell'ANCI. Attualmente la nostra associazione è impegnata proprio per ricreare le condizioni della collaborazione e renderla più positiva e costruttiva nella fase ormai prossima della scrittura degli statuti regionali e dei nuovi statuti comunali. Quindi, ci aspettiamo che il « libro

bianco » sulla *governance* potrà darci elementi utili per sviluppare un modello di collaborazione di respiro europeo.

Questo è un quadro sintetico delle aspettative che l'ANCI, a nome delle amministrazioni locali e dei comuni italiani, intende sottoporre all'attenzione sua, signor presidente, e degli onorevoli parlamentari che oggi hanno ritenuto di manifestare attenzione nei confronti della nostra audizione. Grazie.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Corsini, per l'ampia, articolata e molto significativa relazione.

Cedo la parola ai colleghi che intendono intervenire.

RENZO GUBERT. Vi è un punto sul quale non mi sento di consentire: mi riferisco al principio organizzativo dei rapporti tra i livelli di governo che deve essere improntato alla sussidiarietà. Ciò deve valere nei confronti non solo dello Stato e delle regioni ma anche dei comuni e a livello europeo.

Ho qualche perplessità in più per quella critica forte nei confronti dell'Europa delle regioni. A suo tempo ero sostenitore di questo tipo di prospettiva e vorrei capire meglio: se volessi ridimensionare il potere degli Stati verso il basso, ciò risulta più facile avendo un insieme di regioni con una certa consistenza, o riducendo il potere delle regioni e dandolo agli enti di livello più ridotto come comuni e province? Se ho di fronte un monopolio della sovranità detenuto dagli Stati che condiziona da un lato l'Europa e dall'altro la vita interna italiana (negli altri stati la situazione è un po' diversa, anche se non molto) e ho l'obiettivo di spostare questo potere per una parte verso l'alto e per una parte verso il basso, qual è la strategia più utile? Pur condizionando le regioni nei loro rapporti con gli altri enti, è quella di mortificarne il potere reale di programmazione e di intervento attraverso una moltiplicazione enorme dei centri decisionali, o è preferibile individuare un'alternativa? Non so

bene quanti comuni abbia l'Europa (solo l'Italia ne ha circa 8 mila), ma mi chiedo cosa essi possano dire a livello europeo. Non è più realistico prendere le 200 o 300 regioni per avere un condizionamento del potere statale? Vorrei capire un po' meglio la critica che è stata fatta.

ANTONIO PIZZINATO. Condividendo l'impostazione del sindaco di Brescia, onorevole Corsini, vorrei formulare due domande di merito.

Circa il ruolo determinante degli enti locali nelle politiche del lavoro e il ruolo determinante dell'economia locale nello sviluppo complessivo, vorrei capire come compiere questo salto.

Ripeto ora una domanda che ho rivolto poco fa al ministro Mattioli. Proprio tenendo conto di questo aspetto, con la finanziaria del 1999 è stata introdotta una norma che delega alle regioni la ridefinizione del territorio in distretti economico-produttivi, anche alla luce della riforma del collocamento che stabiliva che l'ambito con popolazione non inferiore a 150 mila deve essere distretto economico-produttivo, centro per l'impiego e la formazione. Sono passati 24 mesi e non conosco né una regione né un territorio che abbia almeno approssiato un processo di questo tipo. In particolare nella regione in cui lei vive, che è profondamente diversa dal confinante Piemonte - il problema quindi non riguarda tanto chi governa quanto le scelte - siamo praticamente alla paralisi del collocamento pubblico. Come pensa l'ANCI, attraverso la sua presenza nel territorio, di essere la forza che aiuta ad andare in questa direzione?

Il secondo aspetto riguarda il principio di sussidiarietà. Nelle prossime due o tre settimane approveremo in via definitiva la riforma del capo V della Costituzione. Un regionalista come lei dovrebbe esserne contento, senza avere dubbi. Non presuppone un passaggio ulteriore anche alla luce della sua molteplice esperienza? Intendo dire che alle regioni compete, per assolvere un ruolo nel disegno europeo, un potere legislativo unico o concorren-

ziale con lo Stato e un ruolo di programmazione. Tutto il resto poi, in base al principio di sussidiarietà, non può che essere affidato alle comunità locali. Credo che questo sia uno dei rischi che si corre all'inverso nel momento in cui si ridefiniscono gli statuti regionali, come testimonia l'esperienza amara delle regioni a statuto speciale. Come evitare questo, anche alla luce dell'esperienza dell'ANCI?

PAOLO CORSINI, sindaco di Brescia. Dico al collega ed amico Gubert che probabilmente le mie riflessioni sono molto condizionate dal tipo di studi e di formazione culturale. Credo che una lettura dei « testi sacri » del pensiero federalista europeo, da Spinelli a Ventotene, da De Gasperi a Shuman ad Adenauer, a Mitterand, da Berlinguer a Delors a Kohl, una rilettura storica dell'elaborazione teorica che ha prodotto l'idea dell'Europa fin dalle sue origini non può che portare a questo riscontro: tutti i padri che hanno pensato l'Europa, l'hanno vista come gli Stati Uniti d'Europa. Non conosco culture di tipo funzionalista (penso a Monnet) o federalista che ipotizzino un'Europa delle regioni, anche perché chi la ipotizza lo fa con una disposizione molto trasversale. Recentemente ho sentito un mio grande amico, Massimo Cacciari, teorizzare un'Europa delle regioni e ho dovuto dirgli che sono assolutamente in disaccordo con lui, perché in realtà chi pensa a questa ipotesi elabora o teorizza un « non detto »; pensa all'Europa dei territori, più che alle regioni come ordinamento istituzionale definito, che peraltro sia in Italia che negli altri paesi hanno sfasature molto forti, perché il processo di affermazione dell'istituzione regione in Italia è estremamente tardivo, mentre in altri paesi è molto più lontano nel tempo.

Credo peraltro che, anche in relazione alla problematica connessa alla cosiddetta cessione sovranitaria, il problema non sia la negazione degli Stati Uniti d'Europa in nome dell'Europa delle regioni, quanto piuttosto come all'interno dei singoli stati si definisce un sistema delle autonomie in

cui comuni, province e regioni abbiano delle titolarità e delle sovranità che vanno raccordate a livello europeo. Personalmente sono convinto che l'Europa sarà quella degli Stati Uniti d'Europa o non sarà, anche perché - questo è un ulteriore dato di conforto delle mie convinzioni - non conosco alcuno stato federale al mondo che si regga su un ordinamento territoriale regionalistico: basti pensare agli Stati Uniti d'America che non hanno un ordinamento federalistico unitario che abbia un fondamento di tipo regionalistico, ma ha un fondamento di tipo statale.

RENZO GUBERT. Eliminiamo gli Stati e lasciamo le regioni: tutte le funzioni statali sono sottratte allo Stato!

PAOLO CORSINI, *sindaco di Brescia*. Questo determinerebbe una totale parcellizzazione ed esaspererebbe i conflitti locali e territoriali. Io non ho pregiudizi nei confronti dello Stato, anzi ritengo che sia un grande fenomeno di emancipazione della comunità e della società. Perché essere contro la statualità? La statualità ha significato, nella storia dell'Europa moderna e contemporanea, un grande processo di affermazione di libertà.

RENZO GUBERT. Tranne che per i trentini, che sono stati annessi senza fosse chiesto loro niente!

PAOLO CORSINI, *sindaco di Brescia*. Il senatore Gubert tradisce la sua origine territoriale: pensa che il Trentino sia una nazione! Per dovere di onestà intellettuale, ho detto che la mia affermazione impegnava soltanto me e non l'ANCI. In base alla conoscenza che ho dei documenti dell'ANCI, devo dire che parlano sempre di un'Europa degli Stati e non di un'Europa delle regioni.

Vi è poi il problema dei conflitti interregionali. Sono convinto che il conflitto, essendo una delle grandi categorie della politica, sia superabile attraverso il confronto tra Stati e non attraverso la

parcellizzazione moltiplicativa che deriverebbe dalla conflittualità interregionale. Questo è molto probabile.

Per quanto riguarda le domande poste dal senatore Pizzinato, condivido la sua valutazione circa il fatto che la prospettiva di mettere in rete i tre fattori da lui richiamati è più un'ipotesi teorica che un dato di fatto.

ANTONIO PIZZINATO. Sono tutte norme di legge!

PAOLO CORSINI, *sindaco di Brescia*. Anche se sono tutte norme di legge.

Non so darle, senatore Pizzinato, una risposta di tipo istituzionale a nome dell'ANCI, ma posso dirle qual è la mia esperienza di sindaco. Nonostante vi sia stata un'evoluzione normativa che giudico positivamente, faccio una grande fatica ad attribuire all'ente comune un ruolo attivo nelle politiche del lavoro, un ruolo che, in ragione della presenza sul territorio e quindi di un radicamento e di una conoscenza, possa consentire la messa in relazione di soggetti diversi. E non mi accontento di pensare che questa era la vecchia risposta che si dava ad interrogativi come quello da lei posto, cioè che in realtà il compito dei comuni è velocizzare al massimo le opere pubbliche perché questo produce lavoro. Ritengo che ormai questo sia un teorema molto antiquato. Credo invece moltissimo nella possibilità di pensare ad un ruolo attivo del sistema delle autonomie più che del singolo soggetto, soprattutto per quanto riguarda quella che, secondo me, oggi è la vera grande sfida su questo tema, la formazione, che è la chiave di volta.

Per quanto riguarda la seconda domanda posta dal senatore Pizzinato, credo che l'ANCI abbia già dato un grande contributo. Se mi è concessa una battuta (che spero il senatore Gubert mi perdonerà), vivo in una regione che rappresenta un classico modello di neocentralismo statale. Ritengo che l'ANCI abbia dato un

grande contributo perché sono stato testimone, anche nel corso degli incontri che abbiamo promosso con i capigruppo del Senato e della Camera, del cammino difficoltoso che è stato intrapreso per addivenire ad una proposta comune. Il fatto che l'ANCI, l'UPI e la Conferenza dei presidenti delle regioni siano riusciti, in occasione del dibattito alla Camera sulla riforma del titolo V della Costituzione, a presentare un testo unificato che salvaguardasse la dignità dei singoli soggetti è già un contributo molto considerevole, rispetto al quale credo che l'ANCI abbia fatto dignitosamente la sua parte. Questo, evidentemente, non ci esime per il futuro, perché l'auspicio dell'ANCI è che il titolo V possa arrivare a conclusione nel corso

di questa legislatura. Resto convinto che il bene è meglio del meglio perché quest'ultimo non sempre è meglio del bene.

PRESIDENTE. Ringrazio il sindaco di Brescia e i colleghi intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
l'8 marzo 2001.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-REG-IN-5
Lire 500