



NOTA ANCI

Audizione informale dinanzi alla XIV Commissione della Camera dei deputati «Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati (COM (2022)518 final)

14 dicembre 2022

Premessa

L'applicazione del diritto dell'UE rappresenta la base della comunità valoriale dell'Europa e punto imprescindibile affinché i cittadini possano godere appieno dei vantaggi che porta l'Unione in termini di qualità della vita e dell'ambiente.

Rafforzare la collaborazione tra istituzioni europee e nazionali è indispensabile affinché l'Europa possa conseguire dei risultati tangibili per cittadini e imprese.

La corretta applicazione del diritto UE a tutti i livelli contribuisce ad approfondire il ruolo svolto dall'Europa nel creare città più giuste, verdi e produttive, principi-chiave su cui deve svilupparsi l'azione delle nostre comunità di ogni tipologia e dimensione, che sono attori fondamentali per costruire dal basso il futuro dell'Europa, come evidenziato dall'ANCI in tutte le sedi.

L'applicazione scorretta delle norme UE ha effetti ambientali, sociali ed economici fortissimi sui nostri territori: in particolare, da un primo esame delle numerose procedure di infrazione in essere, sono soprattutto gli ambiti legati alla materia ambientale quelli che chiamano maggiormente in causa i Comuni: le violazioni del diritto UE su temi come la qualità dell'aria, delle acque, energia e gestione dei rifiuti rappresentano una minaccia al futuro dello sviluppo sostenibile dei nostri territori.

La mancata o tardiva applicazione delle normative UE ed il conseguente avvio di una procedura di infrazione ha un effetto gravoso sui Comuni visto che il Ministero dell'Economia, deputato al pagamento delle sanzioni per l'Italia, applica il diritto di rivalsa nei confronti di Comuni e regioni inadempienti e comunque interessate dalle

violazioni: stabilire un sistema più forte di coordinamento tra diversi livelli istituzionali contribuisce a ridurre l'onere degli effetti dell'applicazione scorretta della normativa UE sui Comuni.

La piena attuazione di normative su temi centrali per i nostri Comuni, come quelle legate alla politica ambientale dell'UE, può stimolare nuove forme di crescita economica e occupazionale che in una prospettiva di transizione giusta possono rappresentare un importante punto di connessione con le politiche europee più avanzate in materia e un volano per la crescita sostenibile.

La collaborazione tra diversi livelli di governo per accertare le responsabilità nelle violazioni delle normative UE risulta un elemento fondamentale per avviare un percorso virtuoso che non solo riduca le procedure in corso ma favorisca una sensibilizzazione più ampia sul tema in un'ottica di governance multilivello.

Numerosi temi richiamati dalla Comunicazione della Commissione hanno un forte impatto sulla qualità di vita nelle città e sullo spirito di comunità: valori come la tutela della cittadinanza europea, la difesa dell'uguaglianza e della non discriminazione, la lotta all'incitamento all'odio e il sostegno all'immigrazione legale sono centrali nel dibattito delle nostre comunità e meritano di essere supportati con uno sforzo congiunto a partire dal livello europeo fino a quello locale.

Fase ascendente e discendente

La partecipazione dei Comuni al processo normativo UE e il ruolo del Comitato delle Regioni

Il 2009, anno in cui viene adottato il Trattato di Lisbona, rappresenta uno spartiacque importante ed imprescindibile nella storia del diritto UE.

A livello comunitario esso determina un sensibile rafforzamento del ruolo degli organi assembleari, su tutti del Parlamento europeo e a seguire dell'organismo di rappresentanza delle Regioni e delle Città, ossia il Comitato Europeo delle Regioni o CdR, di cui diversi parlamentari hanno fatto o fanno ancora parte.

La Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea sono tenuti a consultare il CdR ogni qualvolta vengano avanzate proposte relative a settori che hanno ripercussioni a livello regionale o locale: coesione economica, sociale e territoriale, Fondi strutturali, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, occupazione e affari sociali, istruzione, gioventù, formazione professionale, cultura e sport, ambiente, energia e cambiamenti climatici, trasporti, reti transeuropee e salute pubblica.

Al di fuori di questi settori, la consultazione del CdR da parte della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo è facoltativa.

Il CdR adotta raccomandazioni su progetti di atti legislativi dell'UE e propone inoltre nuove politiche sulla base dell'esperienza e delle competenze degli enti locali e regionali. Il Comitato può anche proporre nuovi atti legislativi e introdurre nuovi temi nell'agenda dell'Unione.

Dal Trattato di Lisbona in poi il CdR deve essere consultato durante tutte le fasi del processo legislativo dell'UE e può adire la Corte di giustizia europea ove ritenga che le sue prerogative istituzionali o che i governi nazionali, regionali e locali siano stati ignorati.

La Delegazione italiana presso il Comitato delle Regioni è tra le più attive e nel corso del 2022 è stata relatrice di importanti pareri:

PARERI ITALIANI 2022

- CIVEX 018 Il ruolo delle città e delle regioni dell'UE nella ricostruzione dell'Ucraina_Parere NARDELLA (IT-PSE)
- ECON 021 Coesione digitale_Parere ARMAO (IT-PPE)
- SEDEC 024 Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027_PARERE CACI (IT-PPE)
- CIVEX 013 Rafforzare la democrazia e l'integrità delle elezioni_Parere BIANCO (IT-PSE)
- ECON 022 Livello minimo d'imposizione fiscale per i gruppi multinazionali nell'Unione_Parere BORGNA(IT-PSE)
- NAT 022 Futuri aiuti di Stato dell'UE nel settore agricolo_Parere MILANA (IT-PSE)
- CIVEX 017 Migrazione legale. Attirare competenze e talenti nell'UE_Parere VARACALLI (IT-RE)
- ENVE 033 Strategia dell'UE per prodotti tessili sostenibili e circolari_Parere MENESINI (IT-PSE)

A livello nazionale, invece, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è proceduto alla riforma organica delle norme che regolano la **partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea**, attraverso la legge 24 dicembre 2012, n. 234 che riconosce tra l'altro un nuovo ruolo, rafforzato, ai Parlamenti nazionali in considerazione dell'importanza rivestita dalle politiche di derivazione europea.

Ne consegue che è **necessario intensificare i rapporti tra Parlamento e CdR, creando uno stretto legame fatto di ascolto costante tra questi soggetti, così coinvolti nel processo normativo comunitario e nella sua conseguente attuazione, visto che Comuni e Regioni sono tra i destinatari principali del diritto UE.**

L'ultima audizione tenuta dai membri del Comitato presso questa Commissione risale al 13 febbraio 2019. Decisamente un arco temporale troppo ampio.

Una efficace e corretta applicazione del diritto UE è altresì conseguenza diretta di una efficace ed efficiente attuazione degli strumenti partecipativi che la legge 234/2012 prevede.

In primis il CIAE, Comitato Interministeriale Affari Europei, al quale, con il supporto del CTV, Comitato tecnico di valutazione, spetta concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea, tenuto conto degli indirizzi espressi dalle Camere. Una volta definite in sede CIAE le linee generali, le direttive e gli indirizzi sono comunicati al Dipartimento Politiche Europee che predispone la definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare successivamente, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione Europea.

Ma l'attività del CIAE non si limita alla fase ascendente.

Rispetto alla fase discendente, nel corso delle sue riunioni, alle quali ANCI è invitato permanente, vengono fornite informative puntuali su diversi temi, tra cui lo stato delle infrazioni, vale a dire le procedure di infrazione a carico del nostro Paese.

<p>In base ai dati del settembre 2022 le procedure d'infrazione a carico dell'Italia sono 82, di cui 57 per violazione del diritto dell'Unione e 25 per mancato recepimento di direttive.</p>
--

Limitatamente all'attività del CIAE, in considerazione della gran quantità di temi d'interesse, sarebbe auspicabile prevedere una maggiore periodicità degli incontri, la cui iniziale cadenza mensile si è fatta col tempo più dilatata, prevedendo magari un calendario semestrale di riunioni (come avviene per le Conferenze) sia dell'organo politico, che di quello tecnico, il CTV.

Anche la Sessione europea della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, prevista all'articolo 23 della medesima legge, risente di una certa trascuratezza.

In base al dettato normativo, infatti, *“il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei convoca, d'intesa con il Ministro dell'interno, almeno due volte l'anno, o su richiesta del presidente dell'ANCI, del presidente dell'UPI o del presidente dell'UNCEM, una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali”*.

Ma ciò di rado avviene ed anche in questo caso sarebbe sufficiente una calendarizzazione puntuale di un numero minimo di sessioni periodiche in concomitanza di scadenze ricorrenti, con l'inserimento di ulteriori sessioni a richiesta.

Ciò potrebbe avere importanti ricadute sia sulla fase ascendente di partecipazione alla formazione del diritto UE, sia sulla fase discendente di applicazione.

Ulteriori benefici potrebbero derivare da una maggiore divulgazione e pubblicizzazione dei lavori e dei contenuti dei due distinti provvedimenti che hanno preso il posto della “legge comunitaria”, ossia la legge di delegazione europea da presentare alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno, e la legge europea per la quale non viene stabilito un termine specifico di presentazione, essendo la relativa presentazione eventuale e non necessaria.

Solo gli addetti ai lavori sanno ad esempio che con la **legge di delegazione europea** *“si deve assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello europeo indicando le disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie”,* mentre la **legge europea** contiene *“le disposizioni modificative o abrogative di norme interne oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia, quelle necessarie per dare attuazione agli atti dell'Unione europea ed ai Trattati internazionali conclusi dall'UE e quelle emanate nell'ambito del potere sostitutivo”.*

Ancora meno italiani ne conoscono il contenuto annuale e ciò non contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo di avvicinare l'Europa ai cittadini.

I Comuni, quindi, sono pronti a fare la loro parte, ma è necessario un intervento del legislatore per l'adozione di misure idonee e la predisposizione di risorse adeguate per interventi che riducano la distanza tra le istituzioni europee, nazionali e locali.

La formazione del personale comunale, ad esempio, riveste un ruolo centrale più volte evidenziato dall'ANCI.

Occorrono strumenti sempre più puntuali per prevenire all'origine le violazioni del diritto dell'UE a partire da un'applicazione intelligente delle sue norme: prevedere chiare indicazioni per i diversi soggetti che hanno in carico l'applicazione delle normative UE può contribuire a creare un clima positivo di collaborazione tra diversi livelli istituzionali e a prevenire possibili violazioni. Allo stesso tempo, promuovere forme innovative di collaborazione tra istituzioni europee e Stati membri per migliorare l'applicazione delle norme può costituire un elemento capace di innovare le modalità con cui l'applicazione del diritto UE produce risultati tangibili a livello nazionale e locale.

Favorire un migliore collegamento tra gli strumenti finanziari offerti dall'Unione Europea ai contesti territoriali, come i Fondi Strutturali o il PNRR, può costituire un elemento fondamentale per accelerare i processi di riforma e allo stesso tempo per rendere più efficiente la macchina amministrativa dei Comuni: tuttavia è necessario stabilire anche a livello nazionale forme di collaborazione più strette tra diversi livelli

istituzionali per evitare sovrapposizioni, favorire la spesa e promuovere il rispetto di obiettivi ambiziosi come quelli posti dall'UE sulla neutralità climatica.

Il rafforzamento e l'estensione ai Comuni di meccanismi come il *Public Administration Cooperation Exchange* può favorire lo scambio di buone pratiche e soluzioni tra amministrazioni di Paesi diversi attraverso forme temporanee di mobilità del personale che hanno un effetto positivo per l'acquisizione di conoscenze utili a rendere la pubblica amministrazione più efficiente, ma anche per lo sviluppo futuro di nuove progettualità e reti nell'ambito dei principali programmi europei sullo sviluppo urbano sostenibile.

Razionalizzare l'utilizzo delle procedure di infrazione, non limitandole a singoli casi ma a fattispecie più ampie e strutturali, rappresenta una priorità che l'Italia deve supportare per favorire un'applicazione corretta del diritto UE ad ogni livello.

La definizione di un sistema rapido di accertamento delle violazioni e di risoluzione anzi tempo di possibili infrazioni rappresenta un elemento fondamentale soprattutto su alcune tematiche, come quelle ambientali e della resilienza, che necessitano di un'azione tempestiva per la tutela della vita umana e per evitare possibili crisi sistemiche.

L'azione dell'UE nel corso dell'emergenza Covid o in risposta alla guerra in Ucraina segnalano la bontà dell'azione congiunta e coordinata ad ogni livello, che veda anche i Comuni protagonisti per temi come la tutela della salute umana, della pace e della cooperazione tra i popoli che hanno un impatto tangibile sulla vita delle nostre comunità: il rafforzamento degli strumenti per velocizzare l'applicazione del diritto in caso di crisi e la sua eventuale estensione ad altri ambiti non emergenziali sono necessari per garantire efficacia all'azione europea e salvaguardare quel capitale di fiducia espresso dai cittadini europei nei confronti dei diversi livelli istituzionali.

La definizione di forme di cooperazione più efficaci tra istituzioni europee e Stati membri rappresenta una garanzia per la crescita equilibrata e sostenibile dei territori: la definizione di un approccio globale e strategico al rispetto del diritto UE richiede uno sforzo costante di cui i Comuni intendono far parte, nel quadro di meccanismi di buona collaborazione tra i diversi livelli istituzionali.