

DOCUMENTO

ATTI DEL CONVEGNO

**PROGRAMMI, GESTIONE E CONTROLLO DEI FONDI CEE
L'ESPERIENZA DELLE REGIONI MERIDIONALI ITALIANE**



**COMMISSIONE
DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

Il presente documento, redatto ad uso interno dei servizi della Commissione, è a disposizione del pubblico, ma il suo contenuto non può essere considerato una presa di posizione ufficiale della Commissione.

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee,
1987

ISBN 92-825-6781-8

N. di catalogo: CB-48-87-250-IT-C

© CECA-CEE-CEEA, Bruxelles-Lussemburgo, 1987

Riproduzione autorizzata, salvo a fini commerciali, con citazione della fonte.

Printed in Belgium

Commissione delle Comunità europee

ATTI DEL CONVEGNO

**PROGRAMMI, GESTIONE E CONTROLLO DEI FONDI CEE
L'ESPERIENZA DELLE REGIONI MERIDIONALI ITALIANE**

Università degli studi della Calabria
Arcavacata - Cosenza

Documento

Il presente documento, redatto ad uso interno dei servizi della Commissione, è a disposizione del pubblico, ma il suo contenuto non può essere considerato una presa di posizione ufficiale della Commissione.

Copyright CECA-CEE-CEEA, Bruxelles - Lussemburgo, 1987.
Riproduzione autorizzata, salvo a fini commerciali, con citazione della fonte.

Come organizzatori di questo Convegno vogliamo ancora ringraziare tutti coloro che ne hanno permesso la buona riuscita con i loro contributi, quali ben risultano dalle pagine che seguono.

La pubblicazione degli atti è sembrata la naturale prosecuzione di un convegno realizzato per far conoscere meglio i problemi della gestione dei principali Fondi comunitari, anche sotto il profilo istituzionale del controllo, sia interno che esterno.

F. de Angelis - B. Leuzzi

Prima giornata

26 Giugno 1985

AULA MAGNA CALDORA

Prof. Pietro BUCCI, Rettore dell'Università della Calabria

Apertura del convegno e saluto ai partecipanti. (*)

Ho appoggiato con entusiasmo l'iniziativa del collega LEUZZI per l'organizzazione di questo convegno. Questo perché la mia impressione di cittadino del Mezzogiorno, del Mezzogiorno del Mezzogiorno, ovvero della Calabria, è che una delle grosse remore alla possibile integrazione e in qualche misura almeno omogeneizzazione delle Regioni che appartengono alla Comunità Economica Europea, è la mancanza d'informazione, la mancanza di conoscenza, la mancanza proprio di collegamenti che consentano a coloro che vivono in queste Regioni emarginate di poter sapere e poter quindi sfruttare i collegamenti, le direttive in vari sensi emanate dalla Comunità Europea, gli stessi Fondi che a queste stesse Regioni sono dalla Comunità destinati.

Ecco in sintesi la ragione per cui ritengo che ben ha fatto il collega LEUZZI e quindi, di conseguenza, l'Università della Calabria a organizzare questo convegno che, vedendo la partecipazione di molti illustri funzionari della Comunità, di rappresentanti dei vari Ministeri, potrà valere ad infrangere per lo meno parzialmente un muro di silenzio che circonda la Comunità nelle Regioni meridionali. Gli stessi deputati europei sono visti come persone che sostanzialmente si occupano di nuvole, che "non contano" nel significato molto meridionale di contare, che tutto sommato fanno parte di una realtà che è più verso la fantascienza o la fantapolitica che una realtà vissuta e partecipata all'interno del nostro Mezzogiorno, e della nostra Calabria. Quindi, senza che io mi dilunghi ancora su questo tema, in quanto io ben poco potrei dire, in senso tecnico o in senso di contributo specifico al convegno in oggetto, vorrei invece introdurre il tema del significato di questa Università all'interno di questa Regione, sia pure molto sinteticamente.

(*) Assume la Presidenza il Prof. Bruno LEUZZI e cede la parola al Rettore per il saluto di apertura.

Il Dott. Francesco DE ANGELIS, Assistente del Controllore finanziario CEE, assume il ruolo di discussant per la durata del Convegno.

Io credo che l'Università della Calabria rappresenti già oggi - pur essendo un'Università bambina, perché ha poco più di dieci anni di vita e, come io spesso ricordo a colleghi ed amici, la vita delle Università si misura in secoli e non in lustri - per questa Regione un momento importante. Ha già fatto molto.

Che cosa fa l'Università sostanzialmente? È veicolo di cultura e d'informazione. E questo veicolo di cultura e di informazione contribuisce a modificare l'ambiente, il quale, a sua volta, si rivolge poi verso l'Università per accentuarne i processi di utilità e di interazione col territorio calabrese.

Qualcuno dice ancora che noi siamo Università isolata dal territorio calabrese. Ebbene, se qualche anno fa questo forse poteva anche essere detto, non è certo in questo momento che questa affermazione trova il conforto dei fatti. Io credo che in questo momento l'Università della Calabria ha importanti rapporti col territorio calabrese, con le istituzioni, con gli enti locali e con le altre realtà operanti in Calabria. Certo, un rapporto che va incrementato e sostenuto e la funzione dell'Università nei confronti di questa Regione deve essere potenziata. E però, non dimentichiamo, tanto per quantificare finanziariamente il rapporto Università/Territorio, che noi abbiamo un'entrata di circa 2 miliardi l'anno in bilancio, per convenzioni con enti locali, con l'ente Regione, con comunità montane, con comuni, con province. Questo non implica altro che il fatto che questa Università lavora per questi enti in termini di pianificazione, per reti sismiche, per applicazioni del risparmio energetico, per l'attuazione della legge 308, per tutto quello che attiene ai servizi che il territorio chiede.

Ebbene, questa Università si è fatta anche imprenditrice creando delle iniziative che, in qualche misura, suppliscono - o dovrebbero essere di esempio quanto meno - alla diffusa mancanza di imprenditorialità presente in Calabria. Quest'Università ha creato due iniziative: una è il Consorzio per la Ricerca e Applicazione dell'Informatica. Anzi, in effetti, di iniziative del Consorzio andate in porto ce ne sono tre. Un'altra è il Consorzio per l'Università a Distanza. La terza è il consorzio universitario di economia industriale e manageriale. Questo è un consorzio che ha una sede nel Mezzogiorno presso di noi e una sede principale presso l'Università di Verona, e di Padova, che si sono collegate con noi. Di queste tre iniziative, la prima oggi ha, quanto meno il merito di aver creato circa settanta posti di lavoro, che diventeranno 150 nel giro di due anni; la seconda ha il merito di aver creato un qualche cosa che produce in Calabria per il territorio nazionale.

Al Consorzio per l'Università a Distanza hanno aderito l'Università di Roma (la Sapienza), l'Olivetti, la Montedison, l'ENI, ecc.; poi, l'Università di Trento, l'Università di Sassari, e infine alcune realtà

chiamiamole locali; alcune calabresi, come la Cassa di Risparmio di Calabria e di Lucania, la Camera di Commercio; altre di fuori, la Camera di Commercio di Latina; l'adesione del FORMEZ già deliberata e in fase di formalizzazione, il CRAI che abbiamo introdotto, cioè l'altro consorzio già creato che partecipa anche al secondo.

Quest'iniziativa, sulla quale non mi dilungo, potrà portare a regime posti di lavoro dell'ordine delle migliaia, se i centri di produzione rimarranno in Calabria; e tale stima non è sulla base di speculazioni fantascientifiche, ma sulla base dell'esame delle istituzioni sorelle operanti in Europa, tipo Open University inglese (2.500 dipendenti a tempo pieno oltre 10.000 dipendenti a tempo parziale), UNED spagnola (3.500 dipendenti a tempo pieno più altri dipendenti a tempo parziale), Fernuniversität tedesca e altre realizzazioni che in tutto il mondo si sono operate per effettuare corsi a distanza (che non sono i corsi per corrispondenza, ma si tratta di cose molto diverse). Questo tipo di iniziativa vede l'Università che fonda un centro di produzione in Calabria per servire il territorio nazionale; non è, quindi, un'iniziativa che si consuma localmente, ma è un'iniziativa che esporta beni e servizi del cosiddetto terziario avanzato in tutto il Paese.

Il Consorzio dell'economia industriale e manageriale invece è un consorzio che potrei definire come una società capace di produrre studi di fattibilità e programmi per iniziative economiche di vario tipo. La sede del Mezzogiorno è in corso di attivazione, perché è stata deliberata dal Consiglio di amministrazione del consorzio e noi stiamo buttando le basi, perché anche qui, in Calabria, vi sia sede di questo consorzio che costituisce uno strumento utile di reperimento di competenze, le quali, anche se non sono tutte presenti nell'Università della Calabria, possono tramite i nostri legami con la comunità scientifica internazionale, essere dall'Università facilmente reperite. Questo viene detto semplicemente perché noi riteniamo come Università di dover svolgere in questa Regione, non soltanto il ruolo tradizionale di un'Università, che è quello di fare della buona didattica e della buona ricerca, ma anche di dover vicariare quelle che sono le deficienze che questa Regione presenta; di dover non tanto risolvere i problemi della Regione, quanto impostare correttamente delle iniziative che servano da esempio e che possano produrne altre al contorno.

Oggi come oggi, queste iniziative nel campo del terziario avanzato, tipo CRAI e CUD, hanno già prodotto un effetto, cioè hanno prodotto intanto la crescita intorno alla zona di Cosenza di una serie di piccole medie imprese che si occupano di informatica applicata; hanno prodotto perfino l'interesse - siamo in concorrenza ovviamente con altri Paesi europei, con l'Irlanda e con il Belgio - manifestato dalla Texas per insediare nelle vicinanze dell'Università un centro europeo di produzione con reparto di ricerca e sviluppo, con un investimento previsto dell'ordine di 300 miliardi. Non so se la Texas sceglierà noi o

sceglierà l'Irlanda o il Belgio; purtroppo le diseconomie di insediamenti in Calabria sono ancora fortemente presenti, e però se questa scelta sarà operata nella direzione della Calabria e di Cosenza, questa scelta sarà stata resa possibile esclusivamente dalla presenza dell'Università e dalle attività che l'Università ha creato nella provincia stessa. Questo discorso potrebbe non aver nulla a che fare col vostro convegno se uno degli obiettivi primari che, almeno in termini di volontà espresse, la Comunità europea si prefigge non fosse quello del riequilibrio territoriale a cui noi tentiamo di contribuire con la nostra iniziativa. Probabilmente se sfruttassimo meglio quelle che sono le opportunità che la Comunità Economica Europea offre, tramite la conoscenza e l'elaborazione di progetti, raggiungeremo io credo più in fretta non dico livelli di equiparazione che io considero abbastanza improbabili per lo meno nei tempi che ci interessano, ma quanto meno di riduzione di una differenza che invece di tendere a diminuire negli ultimi anni è andata addirittura aumentando, rispetto ad altri paesi o altre regioni italiane.

Buon lavoro quindi e grazie a tutti gli intervenuti, in primo luogo quelli che, non appartenenti alla nostra piccola comunità universitaria, sono venuti qui per darci il loro contributo di idee e di conoscenze e grazie anche a quelli di noi che sono stati più sensibili in questa circostanza. Grazie.

Prof. Bruno LEUZZI, Docente di Governo locale

Presentazione del convegno.

Ringrazio il Rettore per questo saluto non convenzionale e non curiale che ci introduce nella realtà operativa della nostra Università, della Regione in cui questa Università vive e nel mondo di tutte le relazioni che questa Università ha, tra le quali ormai quella con la Comunità Europea sarà permanente.

Passerò direttamente a quella che nel programma è chiamata "presentazione del convegno" e che io preferirei chiamare "impostazione dei lavori" anche per avviare così un coordinamento tra quelli che saranno gli interventi preordinati e quelli che saranno gli interventi spontanei, in sede di dibattito o in sede di integrazione di contributi.

Vorrei fare prima alcune precisazioni, anzi mi consentirete di fare ancor prima alcuni ringraziamenti: pian piano si vanno ormai abolendo nella procedura formale dei convegni però, entro una certa misura, sono indispensabili e doverosi. Innanzitutto devo ringraziare il Direttore Generale del Controllo Finanziario CEE, il Dott. FACINI che interverrà personalmente all'ultima giornata del convegno, perché con grande entusiasmo ha visto questa iniziativa e l'ha sorretta fin dall'inizio; così come ringrazio il Rettore di questa Università che ha immediatamente messo a disposizione quanto necessario perché fosse realizzata nel migliore dei modi e con tutte le attrezzature di cui questa Università dispone. Subito dopo devo ringraziare il Dott. Francesco de ANGELIS, Assistente del Direttore generale, qui presente, che è stato il vero artefice di questo convegno ed è stato instancabile e operante e attivo sia a Bruxelles che qui in Italia.

Venendo poi più vicino al nostro lavoro di oggi, invio un ringraziamento generale a tutti coloro che sono qui intervenuti e a tutti i funzionari della Comunità Europea in particolare, persone che posso omettere di presentare ora perché interverranno direttamente con le loro relazioni e ciò vale anche per tutti i rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali. Ci conosceremo tutti nel corso del convegno e io non ho da anticipare i meriti di ciascuno perché tutti potranno verificarli direttamente, tra breve.

Infine, una piccola rettifica al programma già stampato e presentato, prima di passare ai lavori veri e propri. Si tratta in verità di due rettifiche: non tratterà il tema "Fondo Regionale" il Dott. Carmelo MESSINA, che purtroppo per ragioni di salute ha dovuto rinunciare a questo impegno, ma il Direttore Rosario SOLIMA che volentieri e certo senza sofferenza per il convegno ha preso il suo posto mostrando entusiasmo e tempestività di cui gli siamo grati. L'altra rettifica

riguarda il rappresentante della Corte dei Conti e, anche qui grazie alla sua cortesia, abbiamo potuto fare un acquisto veramente opportuno per l'ultima giornata sul tema dei profili istituzionali del controllo : sarà relatore il Consigliere CLEMENTE che è agente di collegamento permanente tra la Corte dei Conti Italiana e la Corte dei Conti comunitaria.

Ciò detto, vediamo insieme come procederanno i lavori.

Dopo questa mia breve presentazione prenderà la parola il Dott. Lanfranco BIANCONI che farà una relazione sul coordinamento dei Fondi, sul coordinamento degli strumenti finanziari.

Dopo, sarei del parere di passare la parola ad alcuni rappresentanti delle amministrazioni centrali - abbiamo già qui il Dott. MAZZEO per il Ministero dell'Agricoltura e il Dott. MENNUNI per il Dipartimento del Coordinamento delle Politiche Comunitarie - e ai rappresentanti delle amministrazioni regionali; abbiamo già qui il Dott. PISCARDI per la Puglia e DE CILLIS per la Basilicata. Senza che si debba fare una gerarchia tra amministrazioni centrali e amministrazioni regionali, purché il dibattito, il congresso, appunto l'incontrarsi e il confrontarsi prenda vita. Ci siamo trovati tutti d'accordo, anche nella riunione preparatoria a Bruxelles, nel dire che questo incontro, questo convegno deve essere, per usare un termine tecnico tradizionale, una "denuncia", cioè un atto per rendere noti i fatti che riguardano questi temi. Noi tutti, docenti, studenti, amministratori, operatori economici, tutti i presenti a qualunque titolo, vogliamo conoscere i dati e i problemi che riguardano questi Fondi europei che tanta importanza rivestono ormai.

Quindi noi invitiamo tutti a fornire dati, a rappresentare problemi, a illustrare le difficoltà già incontrate, le aspettative non concretate, quello che si pensa di poter ottenere ma non si è ancora ottenuto, quello che si conosce solo a metà. Insomma questi dati concreti, nati dall'esperienza, che consentiranno alla conclusione del convegno di avere in mano una chiave in più, per aprire una porta in più ed entrare in una stanza in più.

Da questo punto di vista, in questo convegno si auspica che ce ne siano altri e altri incontri, altre occasioni e che si possano quasi istituzionalizzare : sedi di diffusione di elementi conoscitivi e anche di organizzazione di iniziative. Vedremo se in futuro queste speranze non andranno deluse. Ai meri dati dell'esperienza si collegano indubbiamente degli aspetti tecnici, dei profili giuridici e dei profili strettamente economici; questi aspetti saranno affrontati e ci saranno persone validissime che potranno farlo e dovranno certo portare quest'ango-

lazione tecnica sui problemi. Però tutti i dati, tutti gli elementi di fatto che saranno qui rappresentati dovranno essere, credo, il vero oggetto di questo incontro.

La proposta che faccio, quindi, è che dopo questa relazione del Dott. BIANCONI si cerchi non tanto un collegamento contenutistico per dissertazioni astratte ma, piuttosto, si cerchino delucidazioni operative necessarie all'esperienza che ciascuno degli intervenuti rappresenta. Tra l'altro abbiamo già avuto delle integrazioni al programma e altre ce ne saranno senz'altro. Per esempio posso già anticipare che il prof. Alessandro TRUINI farà un intervento su alcuni profili giuridici problematici in tema di autonomia regionale e competenze tra Regione, Stato e Comunità Europea. E' stato anche annunciato un intervento sui problemi dell'informazione. Voi sapete che esiste una Direzione Generale CEE appositamente destinata ai problemi dell'informazione. Di recente la politica dell'informazione ha assunto un peso particolare, quanto meno a partire dall'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo : l'argomento merita quindi la massima attenzione.

Sono stati annunciati anche interventi da parte dell'Istituto Regioni del C.N.R. su alcune esperienze di agro-turismo collegate con finanziamenti della Comunità Europea e sui problemi della finanza regionale in relazione ai finanziamenti CEE. Quindi il convegno preannuncia di arricchirsi e di suscitare un interesse ancora maggiore rispetto a quello che era il programma iniziale.

Poiché abbiamo detto che dobbiamo essere operativi e non accademici, concreti e non astratti, darei senz'altro la parola al Dott. BIANCONI per la sua relazione, della quale voi avete una traccia sintetica ma lucidissima nella cartellina che vi è stata distribuita. Prego senz'altro il Dott. BIANCONI di prendere la parola.

Dott. Lanfranco BIANCONI - CCE

Task-force per il coordinamento degli strumenti finanziari a finalità strutturale

Grazie. Innanzi tutto anch'io vorrei essere operativo e quindi mi limito a dire soltanto grazie per l'organizzazione di questo convegno. Grazie a voi.

Il mio tema è appunto il coordinamento, scopi, realizzazioni, carenze di questi strumenti a finalità strutturale. Come è noto la Comunità è stata realizzata essenzialmente per cercare di contribuire a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei. Tutto questo sulla base del principio di solidarietà e della integrazione delle economie introdotti dai Trattati istitutivi della Comunità. Per conseguire questo scopo, accanto ad altri mezzi quali ad esempio l'istituzione di una politica comune agricola o l'istituzione di una politica di concorrenza e di una politica sociale, sono stati creati anche certi strumenti finanziari specifici. E' così che sono nati degli strumenti per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti, quali ad esempio il Fondo Sociale Europeo per migliorare le condizioni dei lavoratori e promuovere una maggiore mobilità geografica, per potenziare la formazione professionale. E' stata creata anche dal trattato istitutivo della Comunità, la Banca Europea per gli Investimenti per contribuire a tutti quegli investimenti produttivi utili allo sviluppo regionale ed utili anche ad accrescere le ricchezze dei singoli Stati Membri.

Oltre questi due pilastri fondamentali, nei trattati furono previsti anche una serie di altri strumenti. Il trattato istitutivo della Comunità del Carbone e dell'Acciaio prevede infatti un insieme di strumenti utili per la ristrutturazione del settore carbo-siderurgico e per la necessaria riconversione. Uno strumento quindi di sovvenzioni e incentivi agli investimenti e di accompagnamento per misure sociali e di riconversione.

Questo fu la base, l'embrione, dell'attività finanziaria della Comunità a finalità strutturale. Naturalmente dalla firma dei trattati è passato più di un quarto di secolo, le condizioni sono mutate, ci sono stati dei profondi mutamenti a livello mondiale. Per quanto riguarda la Comunità ci sono stati dei grandi mutamenti: il numero degli Stati membri si è accresciuto, le condizioni socio-economiche sono mutate attraverso i tempi e, quindi, gli strumenti finanziari al servizio dell'Europa si sono anche modificati. Evidentemente non mi dilungherò a raccontarvi tutta la storia che non sarebbe certo utile ai nostri fini operativi. Il mutamento è consistito soprattutto in un aumento, in termini quanti-

tativi, delle dotazioni degli strumenti finanziari al servizio dell'economia europea, e anche nella creazione e nella diversificazione di questi strumenti finanziari.

Nella Comunità l'avvio dei primi Fondi è stato veramente molto lento. Nel 1968 praticamente l'attività finanziaria a fini strutturali comunitari era qualcosa come cento milioni di unità di conto. L'aumento dei Fondi ha conosciuto un'accelerazione notevole nel 1973; a quel momento la dotazione del Fondo sociale fu addirittura triplicata nei confronti del passato. Nel 1975 poi s'è fatto ancora un salto molto importante con la creazione del Fondo di sviluppo regionale. Tra il 1975 e il 1985, l'aumento è stato molto consistente e lo vedremo tra un attimo.

Nello stesso periodo, gli enti che concedono prestiti, cioè la Banca Europea per gli Investimenti ad esempio e la CECA, hanno visto anche loro aumentare la loro cifra d'affari in termini molto rilevanti, passando addirittura da 944 milioni nel 1973 a 4.152 milioni, sempre di unità di conto, nel 1982.

L'aumento dell'importanza dei Fondi è andato crescendo anche, come vi ho detto, con la creazione di nuovi strumenti finanziari. E' così che accanto a quegli strumenti finanziari in questi ultimi anni c'è stato tutto un ruotare di nuovi strumenti. Ricordo per esempio uno strumento di prestito basato sul Trattato Euratom per consentire prestiti agli investimenti in materia nucleare; l'altro strumento di prestito conosciuto con il diminutivo NICP (Nuovo strumento comunitario di prestiti) è uno strumento che va a beneficio dei finanziamenti per investimenti in infrastrutture e nel settore produttivo. Altri strumenti sono stati per esempio dei bonifici di interessi su prestiti della Banca Europea degli Investimenti riservati all'Italia e all'Irlanda, a seguito dell'accettazione del principio del sistema monetario europeo. Inoltre un'altra serie di dotazioni esistono attualmente nel bilancio comunitario che prevedono la possibilità di concedere sovvenzioni per la realizzazione di investimenti in materia di infrastrutture, di trasporti, oppure per gli investimenti in materia di ricerca e sviluppo oppure ancora in materia di energia. L'insieme di questa azione ha permesso di raggiungere una cifra globale per tutti gli strumenti finanziari che concedono sovvenzioni che nel bilancio 1985 ammonta a circa 6.180 milioni di ECU. Il totale dei prestiti che sono stati erogati nel 1984 ammonta a 7.000 milioni di ECU. Dette cifre dimostrano l'evoluzione che c'è stata in termini finanziari e al tempo stesso la relativa esiguità di questa attività finanziaria comunitaria per finalità strutturali. In questa situazione, e tenuto anche conto della situazione in cui si trovano i bilanci nazionali, e tenuto altresì conto della grave crisi economica che stiamo attraversando, hanno spinto già da qualche anno la Commissione ad una opera di riflessione interna per cercare appunto di migliorare l'efficacia

di questi mezzi che sono veramente esigui. Cioè il ragionamento che si è fatto già da qualche anno è stato : non è necessario spendere sempre di più ma è certo indispensabile spendere meglio. E' su questa base che la Commissione ha cercato di prendere delle iniziative. La più importante di queste iniziative è stata appunto il coordinamento di tutti questi strumenti finanziari.

L'evoluzione che ho trattato brevemente mi ha permesso, credo, di dimostrare che questi strumenti finanziari sono nati in epoche diverse, previsti da normative giuridiche differenti, rispettando i loro propri obiettivi specifici. Hanno agito per un lungo periodo un po' in compartimenti stagni, senza che nessuna osmosi (e non oserei dire coerenza), e comunque senza che esistesse un rapporto comune tra i diversi strumenti finanziari. Ciascuno dal suo canto faceva la sua politica : il Fondo sociale era in funzione della politica sociale, il Fondo agricolo in funzione delle strutture agricole e, ancora, il Fondo di sviluppo regionale per lo sviluppo regionale e via dicendo, senza che ci fosse un potere aggregante di tutte queste diverse possibilità. Nel 1977 si è avuto appunto questo cambiamento radicale di rotta e si è deciso, la Commissione ha deciso, che il coordinamento di questi strumenti finanziari divenisse campione di una vera politica comunitaria coerente a livello strutturale. Cioè, molto semplicemente, bisogna cercare di promuovere il massimo di complementarietà, di coerenza e quindi di efficacia tra tutti i diversi strumenti finanziari, in modo da ottenere il massimo dei risultati. E questo sia al momento della creazione dello strumento giuridico (cioè al momento della configurazione economico-giuridica dello strumento) e sia ancora al momento della gestione. Per raggiungere questi scopi naturalmente la Commissione si è data un certo numero di obiettivi, di bersagli, da raggiungere attraverso il tempo. I principali orientamenti che si è data la Commissione possono essere ricordati in questa maniera : primo, dare maggiore flessibilità alle politiche comunitarie strutturali; secondo, stabilire priorità uniformi per queste politiche; promuovere poi attraverso tutti gli strumenti (è il terzo fattore) una più grande convergenza delle economie nazionali e, infine, cercare di migliorare l'efficacia stessa degli strumenti. Naturalmente si è lavorato intorno a queste idee per cercare di raggiungere questi obiettivi. Si sono raggiunti certi scopi, altri non sono ancora stati raggiunti e certamente il coordinamento è un'azione lunga, quotidiana, paziente. Si tratta di ricercare continuamente e di sfruttare nel miglior modo tutte le possibilità offerte. In sintesi, e riprendendo nell'ordine gli obiettivi che ho appena citato, vorrei dire che per quanto riguarda la necessità di dare una maggiore flessibilità alle politiche strutturali, si è cercato soprattutto di rendere più adattabili alla diversità delle situazioni esistenti diversi strumenti comunitari.

E ciò principalmente con l'abbandono del principio dei tassi unitari, dei tassi dei contributi unitari che erano previsti nelle prime redazioni dei diversi Fondi. Per esempio il Fondo prevedeva una sovvenzione del 50 % (era il 50 % per tutti i Paesi della Comunità e per tutte le zone); si è modificato questo introducendo una flessibilità nei tassi e accrescendo il volume dei contributi comunitari per quelle zone o per quelle categorie di persone o per quelle industrie dove si presentavano i bisogni più acuti e più importanti. Questo è stato fatto dando una maggiore flessibilità, per esempio, ai contributi del Fondo sociale, che sono stati aumentati del 10 % per il Mezzogiorno, per la Grecia e per altre zone sottosviluppate degli altri Paesi europei. Ed ancora, per esempio creando una serie di differenziazioni di tassi in tutte le diverse azioni e regolamenti in materia di FEOGA-Orientamento, cioè del Fondo di Orientamento Agricolo. Si sono anche ventilati gli stessi tassi di contributi in materia di Fondo di sviluppo regionale e così via. Accanto a questa modulazione dei tassi sono state anche lanciate azioni speciali per raggiungere appunto quelle zone più colpite, onde poter concentrare meglio gli sforzi e gli interventi. Per raggiungere l'obiettivo della priorità uniforme si è cercato di stabilire una fascia di zone e di Regioni i cui bisogni sono comparabili e in cui l'azione dei diversi strumenti finanziari deve essere quindi comparabile; e questi sforzi sono stati anche fatti in modo da stabilire i settori economici più bisognosi. Ecco quindi che in questo ordine di idee sono state lanciate delle azioni particolari per cercare di convogliare e di concentrare il massimo delle risorse comunitarie in settori, ad esempio, come l'energia o la siderurgia. E' così che tutti gli strumenti al momento della loro creazione, al momento della loro modifica sono stati configurati in maniera tale che un maggiore impegno andasse verso questi settori.

Nel rispetto dell'orientamento verso queste priorità, un discorso a parte credo che meriti di essere fatto per lo sforzo che la Comunità ha cercato di fare onde incentivare gli investimenti delle piccole e medie aziende. Infatti si è capito che, nell'attuale fase di recessione economica, bisogna puntare verso il piccolo; e non soltanto perché "il piccolo è bello", ma soprattutto invece perché il piccolo è quello che permette di formare un maggior numero di posti di lavoro; ed ecco quindi che tutti gli strumenti finanziari sono stati orientati verso questa esigenza.

Dicevo che c'è stato uno sforzo per cercare di concentrare tutti gli incentivi, sia le sovvenzioni sia anche gli strumenti di prestito, verso gli investimenti delle piccole e medie aziende. Questo sforzo particolare si è concretizzato in diverse misure, per esempio nel nuovo Fondo di sviluppo regionale si è dato uno spazio accresciuto ed importantissimo agli investimenti nel settore produttivo per lo sviluppo della attività endogena. Non mi dilungo e non descrivo particolareggiatamente questo meccanismo perché nella relazione del Dott. SOLIMA tutti

questi aspetti saranno analizzati ed approfonditi. Per il Fondo sociale si sono create delle priorità per attingere appunto ai contributi del Fondo sociale, delle priorità che sono previste per tutta la formazione professionale o la messa a lavoro organizzata a livello delle piccole e medie aziende.

Gli strumenti di prestito comunitari, quelli della Banca Europea degli Investimenti ed altri, hanno cercato di centrare questo obiettivo attraverso la cosiddetta "tecnica dei prestiti globali". Cioè gli strumenti di prestito comunitari aprono una linea di credito di una certa entità ad una banca o ad un organismo finanziario nazionale il quale ha poi il compito di ripartire in una miriade di piccoli investimenti questa linea di credito, concedendo quindi prestiti di entità relativamente modesta per cercare di incentivare le piccole e medie aziende. Il nuovo strumento di prestito NIC, come vi ho ricordato poco fa, ha fatto di quest'azione a beneficio delle piccole e medie aziende una sua funzione altamente prioritaria.

C'è attualmente una proposta per prolungare l'esistenza di questo nuovo strumento di prestito comunitario e in questa nuova proposta l'orientamento è stato ancora accentuato; cioè la massima parte dei prestiti che potranno essere erogati in base a questo strumento andranno ad investimenti introduttivi di nuova tecnologia o innovazione per le piccole e medie aziende.

Altri sforzi sono fatti come ho detto per cercare di migliorare la convergenza delle economie nazionali, cioè a livello direi macro-economico. Questi sforzi si sono concretizzati soprattutto nella creazione di un sistema di bonifici di interesse a carattere temporaneo, che è esistito per certi prestiti della BEI e del NIC concernenti investimenti in infrastrutture (un periodo che è spirato alla fine del 1984). E poi tutta l'azione e la concentrazione verso le zone meno sviluppate che cercano appunto di raggiungere questo obiettivo di una migliore convergenza delle economie degli Stati membri. Altri passi importanti sono stati fatti per raggiungere l'obiettivo del miglioramento dell'efficiacia.

Queste azioni intraprese sono state volte soprattutto a migliorare la gestione degli strumenti, per esempio la possibilità di concedere facilmente degli anticipi sulle spese sostenute, od ancora cercando di armonizzare e semplificare le procedure di pagamento o ancora cercando di combinare i diversi strumenti finanziari (uno strumento di prestito da un lato e uno strumento che possa utilizzare delle dotazioni di bilancio per bonificare questi prestiti dall'altro), onde permettere questo miglioramento dell'efficacia stessa degli strumenti, cioè di far sì che abbiano un impatto maggiore e che possano sfruttare tutte le potenzialità.

Ma direi che la parte più importante della ricerca di questo miglioramento dell'efficacia si è posta a livello della operazione sul terreno, cioè sul piano operativo veramente. Quali sono state le idee nuove per accrescere e migliorare questa efficacia? L'idea è stata quella di cercare di combinare in maniera sempre più stretta e coerente i diversi interventi dei diversi strumenti finanziari con i diversi interventi di natura nazionale, in modo di ottenere uno sforzo e un risultato soprattutto di sinergia, molto più importanti di quelli che si potrebbe avere se ciascuno strumento, sia nazionale che comunitario, agisse solamente per conto proprio.

Si è cominciato pian piano soprattutto direi in via sperimentale, con quelle che sono state chiamate le operazioni integrate. Le operazioni integrate che erano appunto un approccio sperimentale su un territorio limitato non molto esteso, approccio che doveva permettere di unificare tutte le risorse sia nazionali che comunitarie, ma di mettere insieme, anche al tempo stesso, le amministrazioni da un lato comunitarie e dall'altro regionale, per tirar fuori i progetti migliori, per ottenere tutte le forme possibili di finanziamenti e di centrare gli interventi in questo campo. Queste operazioni integrate (ne sono state condotte due essenzialmente, una in Italia, a Napoli e l'altra in Irlanda del Nord, a Belfast) hanno dato dei buoni risultati.

Cioè si è potuto veramente controllare che, mettendo insieme ed agendo congiuntamente con tutti gli sforzi sia nazionali che comunitari si riusciva a valorizzare dei progetti seri, dei progetti che avevano un alto tasso di produttività. Lo stesso principio si è applicato anche nel terreno agricolo; lì ha preso il nome di programmi specifici in materia agricola. Si hanno soprattutto, per esempio, nel Sud-Est del Belgio, ed ancora in certe isole della Scozia.

Che cosa si è fatto con questi programmi? La diversificazione tra i programmi a operazioni integrate concerne soprattutto il campo di applicazione. Il campo di applicazione delle operazioni integrate è, direi, piccolo. Il campo di applicazione del programma integrato in materia agricola è più sviluppato. Altra differenza è che naturalmente nel programma di sviluppo agricolo si è partiti dalla predominante necessità agricola di una certa zona; quindi zone prevalentemente agricole e dove era particolarmente difficile poter continuare ad agire soltanto nel settore agricolo per ottenere il massimo dei risultati da un punto di vista di produttività economica. Quindi ecco la necessità di finanziare sì dei progetti di natura agricola, ma al tempo stesso di finanziare dei progetti di artigianato, agro-turismo ed altre piccole attività che tutte insieme servissero a rivitalizzare la zona. Ed è con questo, direi, continuando su queste possibilità, cercando di lavorare su questa base, che si è arrivati ad una scala molto più importante e ad un livello maggiore, all'elaborazione di quelli che sono i Programmi Integrati Mediterranei. Come sapete una proposta di regolamento in questa materia era stata presentata nel 1983. Secondo detta proposta,

all'epoca, si era previsto che si spendesse qualcosa come sei miliardi di ECU in sei anni da parte comunitaria per finanziare dei programmi integrati che parassero alle conseguenze negative dell'ampliamento della Comunità al Portogallo e alla Spagna, in quelle Regioni meridionali che più soffriranno appunto di questa politica di ampliamento. Quindi questi programmi integrati dovrebbero essere validi per il Mezzogiorno, per la Grecia e per qualche Regione della Francia.

Dopo lunghi negoziati è risultato che era praticamente impossibile trovare un accordo a livello comunitario sulla base della proposta del 1983. Questa proposta era stata giudicata sia troppo ambiziosa nei suoi aspetti finanziari, cioè sei miliardi di ECU in sei anni, sono stati considerati manifestamente troppi (soprattutto evidentemente dagli Stati del Nord) e, allo stesso tempo, anche dal punto di vista della procedura e messa in opera era stata soprattutto criticata l'enorme complessità di questa proposta di regolamento. Ci siamo trovati quindi alla fine del 1984 in una posizione di stallo: non si faceva più niente, non si andava avanti. Nel 1985 con il mutamento anche della Commissione, con i nuovi Commissari che sono stati nominati a partire del 1985, si è cercato di riprendere in mano questo dossier, naturalmente cercando di assicurare il massimo di continuità della proposta che era naufragata e cercando di portare degli elementi innovatori che permettessero di far superare le più grosse difficoltà.

Dopo una comunicazione della Commissione, dopo un Consiglio dei Ministri, si è infine arrivati al Consiglio Europeo della fine del mese di marzo e a quel livello si è avuto un accordo sul quantum e sul come. Detto Consiglio del 30 marzo ha praticamente deciso che il Consiglio ordinario dovesse dire una parola definitiva, quindi approvare un regolamento presentato dalla Commissione in questa materia, prima del 30 giugno.

La Commissione non si è fatta molto attendere. Già il 18 aprile ha presentato al Consiglio una nuova proposta e, come ho detto, pur riprendendo il principio della vecchia proposta per quanto riguarda la necessità, l'opportunità e il lancio di un'azione programmata, quindi di Programmi Integrati Mediterranei, naturalmente ha introdotto elementi innovatori: da un lato l'aspetto finanziario che era stato già deciso dal Consiglio, il quantum di cui ho parlato, e dall'altro le procedure.

Vorrei soffermarmi un po' su questa proposta per due motivi: il primo motivo è che abbiamo qui l'esempio più corposo delle realizzazioni del coordinamento degli strumenti finanziari; d'altro lato, è una proposta che naturalmente interessa molto da vicino queste zone, le zone che voi rappresentate in genere.

In che cosa consiste questa proposta di regolamento ? Consiste prima di tutto in una definizione di questi Programmi Integrati Mediterranei, il loro campo di applicazione e le risorse che dovranno essere previste per queste stesse azioni. E' prevista un'azione specifica a beneficio delle Regioni meridionali per migliorare le strutture socio-economiche di queste Regioni onde alleviare le conseguenze dell'ampliamento comunitario. Questo è lo scopo : adattamento delle situazioni e parare l'allargamento ai nuovi Stati.

Detta azione si estrinseca sotto forma di programmi integrati di una durata di sette anni, e non più di sei come nella proposta precedente. Le Regioni interessate a questi programmi, all'elaborazione e poi all'esecuzione e, naturalmente, ai benefici di questi Programmi Integrati Mediterranei, sono delimitate in un allegato al regolamento : per l'Italia sono il Mezzogiorno, le zone interne della Liguria, delle Marche, dell'Umbria e della Toscana, ad esclusione naturalmente dei grandi centri quali Palermo, Napoli e Firenze, Genova e gli altri.

Detti programmi devono essere formulati sotto forma di azioni pluriennali, coerenti tra di loro e coerenti anche tra le altre politiche comunitarie esistenti. Le azioni possono essere tutte quelle relative ad investimenti nel settore produttivo, nel settore delle infrastrutture e nel cosiddetto settore della valorizzazione delle risorse umane cioè il settore direi piuttosto sociale. Dette azioni concernono praticamente tutti i settori - oltre le infrastrutture - in materia agricola, pesca, industria agro-alimentare e, ancora le piccole e medie aziende, l'artigianato, lo sviluppo del turismo rurale e no, l'energia, i servizi in genere. Quindi diciamo che praticamente sono rappresentati tutti i settori dell'economia.

E' prevista, sempre in allegato a questo regolamento, una lista delle azioni possibili. Il contributo comunitario per realizzare questi programmi è il seguente : una dotazione speciale del bilancio comunitario, che sarà introdotta a partire del 1985 ma che comincerà a agire praticamente nel 1986, di un miliardo seicento milioni di ECU. Sarà poi fatta confluire in partenza dai Fondi classici comunitari, Fondo Sociale e Fondo di Sviluppo regionale, FEOGA-Orientamento, una somma pari a 2,5 miliardi di ECU. Si potrà ancora agire per contribuire alla realizzazione di questi programmi con dei prestiti che non dovranno superare 2,5 miliardi unità di conto. Questo è l'aspetto finanziario che esiste nell'attuale proposta.

In altri termini la Comunità dedicherà 6,6 miliardi di ECU nel giro di 7 anni per contribuire a finanziare questi Programmi Integrati Mediterranei composti da 4,1 sovvenzioni a fondo perduto e 2,5 miliardi di ECU prestiti.

Di tutto questo ammontare 2 miliardi sono riservati ai Programmi Integrati Mediterranei che saranno messi in opera in Grecia, nessuna ripartizione è prevista per la restante parte tra la Francia e l'Italia.

La procedura di adozione di messa in opera dei programmi costituisce ancora una novità. I programmi dovranno essere presentati alla Commissione prima della fine del 1986. I tempi quindi sono brevi. Ci sarà un grosso sforzo da fare per potere tempestivamente presentare i programmi. Saranno elaborati, e questo mi sembra particolarmente importante a livello geografico pertinente dalle autorità regionali o da altre autorità locali designate dagli Stati membri.

La Commissione dovrà essere informata nel corso della preparazione di questi programmi e può mettere, su richiesta, a disposizione delle autorità che stanno creando questi programmi, degli esperti che potranno contribuire alla messa in opera dei programmi, prima, e dell'esecuzione poi, da dare ai programmi stessi. Questa collaborazione tra la Commissione e le autorità preposte alla formazione dei programmi mi sembra un punto essenziale del coordinamento. Infatti è soltanto in questa fase, in questo momento che si avrà la possibilità di avere un dialogo costante, permanente con le autorità di Bruxelles, le autorità, regionali e le autorità locali, lo Stato, per cercare di redigere dei programmi veramente qualificati.

Una volta presentati questi programmi essi saranno esaminati dalla Commissione. La Commissione dovrà prima di tutto valutare il fatto di sapere se questi programmi corrispondono a quanto previsto dal regolamento che li istituisce, cioè se corrispondono agli obiettivi previsti dal regolamento. Sarà questo soprattutto tenendo conto di certi criteri previsti dal regolamento stesso : primo criterio è che bisognerà cercare di fare il possibile per fare ottenere i contributi previsti dalle Regioni che sono le meno attrezzate, direi le meno sviluppate. Altri criteri saranno la qualità di questi programmi dal punto di vista della creazione d'impiego, dal punto di vista di produttività economica e via dicendo, insomma dal punto di vista delle utilità degli obiettivi previsti.

Sarà preso in esame anche come ulteriore criterio la coerenza e l'importanza del dispositivo di coordinamento e di mobilitazione che è stato messo in opera a livello regionale e statale.

Come si vede in tutta questa operazione la Commissione riveste un ruolo molto importante. Naturalmente non è sola in questo ruolo, soprattutto nella fase direi di decisione nel senso che la sua azione è affiancata da un comitato consultivo composto dai rappresentanti di tutti gli Stati della Comunità. Il compito di questo comitato è soprattutto di esaminare i programmi che sono stati presentati, di esaminare il risultato al quale la Commissione è arrivata nella sua istruttoria,

soprattutto in funzione della necessità di rispettare la coerenza di questi programmi con tutte le politiche comuni esistenti, di avere un buon coordinamento dei diversi strumenti finanziari da utilizzare e soprattutto dell'impiego dei Fondi comunitari.

E' previsto anche che, per l'esecuzione di questi Programmi Integrati Mediterranei sia costituito un comitato di assistenza nel momento dell'esecuzione dei programmi, comitato composto da rappresentanti delle autorità regionali o nazionali designati dagli Stati membri e dal rappresentante della Commissione della Comunità. L'esecuzione del programma sarà infine l'oggetto di un contratto di programma che descriverà gli obblighi e i diritti delle parti contraenti. Il contratto cioè vale praticamente stanziamento di risorse. E' l'ultimo atto prima di passare allo stanziamento degli impegni; alla decisione sugli impegni prima e alla decisione sui pagamenti dopo.

Come saranno impiegate queste risorse comunitarie di cui ho parlato, cioè da un lato questa linea speciale nuova creata nel bilancio per 1 miliardo 600 milioni e dall'altro le quote de 2,5 miliardi di provenienza dai Fondi comunitari? Le somme di provenienza dai Fondi comunitari saranno impiegate per tutte quelle azioni eligibili dai Fondi previsti. La linea nuova invece (il miliardo e seicento milioni) rappresenta il più che è dato come premio all'opera di coordinamento, cioè è l'elemento aggregante dei contributi previsti per i Programmi Mediterranei Integrati. Questa linea servirà infatti a finanziare delle azioni che non sono attualmente previste dagli strumenti finanziari esistenti, oppure per aumentare i tassi dei contributi previsti dai Fondi esistenti per superare i tetti, i "plafonds" di questi contributi: guadagnare qualcosa in più che permetta, proprio questo qualcosa in più, la realizzazione di quell'azione o tipo di azione (per intervenire anche al di fuori del campo geografico di applicazione dei Fondi esistenti e per accordare eventualmente dei bonifici, degli interessi sui prestiti che saranno fatti).

Il regolamento prevede tutta una serie di controlli, salvo direi i controlli classici conosciuti da tutti i regolamenti e strumenti finanziari. Prevede degli anticipi abbastanza consistenti, e questo proprio per rispettare la necessità dell'efficacia della realizzazione di questi programmi: al momento dello stanziamento del credito di impegno, alla firma del contratto si potrà versare fino al 50 per cento del costo delle azioni del programma stesso, come anticipo.

C'è un aspetto particolare in materia di controlli che vorrei comunque sottolineare, perché rappresenta un po' una novità, in certi limiti rappresenta direi una totale novità. E' quella che nel 1987 la Commissione elaborerà un rapporto sulla esecuzione del primo anno di questi Programmi Integrati Mediterranei.

Questo rapporto non sarà soltanto un rapporto di natura contabile, ma dovrà essere un rapporto che dovrà tener conto e mettere in evidenza soprattutto i risultati economici e sociali che sono stati raggiunti in termini di creazione di posti di lavoro, in termini di reddito, di produttività, che sono stati raggiunti da questo strumento finanziario. E' un po', se volete, una valutazione economica ex post. Avete visto che c'è una valutazione economica ex ante già al momento in cui questi programmi nascono (la Commissione li esamina, li controlla, li verifica, decide quali sono le azioni da finanziare) e poi alla fine, già nel 1987, c'è questo impegno della Commissione che potrà essere compiuto soltanto se ci sarà una collaborazione effettiva e reale con gli Stati membri e con gli organi designati dagli Stati membri per verificare il risultato concreto di tutta questa operazione.

Credo con questo di poter terminare la mia relazione e soprattutto questo quadro particolare dei Programmi Integrati Mediterranei. Aggiungo soltanto a questo proposito che la decisione su questa proposta della Commissione dovrebbe essere imminente. Spero di poter in mattinata avere un contatto con il mio ufficio e, eventualmente, nel pomeriggio potrei darvi ulteriori informazioni.

Per chiudere invece il mio intervento vorrei porre una domanda. A questo punto, dopo aver parlato di tutte le azioni di coordinamento, ci si può porre un quesito e dire: "va bene, avete fatto certe cose e probabilmente avete ottenuto qualche piccolo successo, vi potete considerare soddisfatti?" La risposta da parte mia è sicuramente no. La strada è lunga e bisogna tenere presente che effettivamente disponiamo di somme esigue, bisogna sapere che è necessario spendere meglio questo denaro, bisogna cercare quindi di far diventare veramente questi strumenti finanziari non più uno strumento di redistribuzione puro e semplice ma uno strumento attivo di riforme strutturali. Bisogna per questo avere degli obiettivi chiari a livello comunitario, in accordo con le Regioni e gli Stati membri; bisognerà cercare di risolvere i vari ostacoli che si frappongono ad una accelerazione del sistema dei pagamenti; a diminuire i tempi che vanno dal momento degli stanziamenti di credito o d'impegno al momento dei pagamenti stessi; bisognerà cercare di fare in modo di avere strumenti di controllo non vessatori ma seri, in modo che si sappia effettivamente dove va a finire il denaro e bisognerà al tempo stesso cercare di trovare delle formule leggere, flessibili ma di coordinamento tra i diversi interessati. Voglio dire con questo che le autorità locali, le autorità regionali dovranno fare uno sforzo per cercare che esista in materia comunitaria una struttura di coordinamento per lo meno per dare i primi orientamenti, le prime informazioni, le prime necessità, e soprattutto per fare in modo che a livello tecnico i funzionari dell'una e dell'altra parte possano avere dei contatti quotidiani, rapidi,

telefonici, cercando di facilitare al massimo la comunicazione ma soprattutto cercando di portare la nostra azione quotidiana verso un'efficacia sempre maggiore.

Mi auguro che il convegno al quale ho avuto il piacere e l'onore di partecipare riesca in qualche modo a contribuire al raggiungimento di questa finalità. Grazie.

PRESIDENTE :

Ringraziamo il Dott. BIANCONI del faticoso intervento, poiché quello di riassumere le azioni di coordinamento è certo uno sforzo di integrazione particolarmente laborioso. Questo del resto ci convince della necessità della pubblicazione di atti scritti, naturalmente previa una revisione e un controllo da parte degli autori di queste relazioni. Speriamo che oggi il Dott. BIANCONI possa sapere da Bruxelles quale è stata la risoluzione a proposito dei Programmi Integrati Mediterranei, così avremo una notizia quasi in anteprima e il significato della sua relazione sarà ancora più completo.

Proporrei ora di avviarci verso problemi più direttamente riguardanti gli operatori italiani. Chiederei al Dott. MAZZEO del Ministero dell'Agricoltura e al Dott. MENNUNI del Coordinamento delle politiche comunitarie di continuare, secondo il profilo che ritengono più opportuno, il discorso che è stato avviato dal Dott. BIANCONI.

Dott. Giovanni MAZZEO, Ministero Agricoltura e Foreste (FEOGA Garanzia)

Signor Presidente, io la ringrazio per la sua cortesia di avermi voluto chiamare qui in prima persona a continuare la brillante relazione che ci ha fatto il Dott. BIANCONI, ma se mi consente dovrei rivolgerle una critica. Una critica benevola, sia pure, perché per il mio campo specifico di lavoro posso portare solo un modesto contributo all'economia di questo convegno. Io mi occupo del FEOGA-Garanzia, che è una delle sezioni, insieme all'Orientamento, del Fondo Europeo di Orientamento Garanzia Agricola, che, come tutti sanno, è uno dei Fondi strutturali previsto dal Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea.

Su questo aspetto parleranno molto più autorevolmente di me domani i funzionari della Comunità, la Dott.ssa CAMPOGRANDE e il Dott. MURINNI, qui presenti. Quindi, io non vorrei né invadere il loro campo né tanto meno anticipare delle considerazioni che loro certamente faranno sul funzionamento di questo Fondo in Italia. Detto questo, dopo la brillante e dettagliata relazione del Dott. BIANCONI non si può non rilevare come sia vasta e complessa la problematica legata al coordinamento, alla gestione ed al più efficace utilizzo dei mezzi finanziari che la Comunità Europea mette a disposizione dei singoli Stati membri. Il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola, o meglio la sezione Garanzia, si occupa di due grandi campi di azione: quello del finanziamento delle spese per il pagamento delle restituzioni all'esportazione dei prodotti agricoli, che vengono offerti sul mercato mondiale a prezzo inferiore al prezzo interno comunitario; l'altro campo d'azione è quello dell'intervento a sostegno del mercato dei prodotti agricoli.

In questo campo non vi sono delle grosse discrasie, non vi sono degli inconvenienti macroscopici di funzionamento perché il meccanismo stesso di finanziamento della sezione Garanzia a differenza di quanto avviene alla sezione Orientamento è basato sull'anticipazione totale delle spese che mensilmente vengono richieste dagli Stati membri alla Comunità. Lo Stato membro fa delle previsioni che sono sorrette da dati contabili presentati dagli organismi d'intervento. In Italia ne abbiamo cinque, il più importante è l'AIMA, vi sono poi la Cassa Conguaglio Zuccheri, l'Ente Nazionale Risi, una sezione del Ministero delle Finanze e l'Intendenza di Finanza per il pagamento delle restituzioni.

Come ho detto in questo settore non vi sono delle vere e proprie discrasie di funzionamento. Un problema però, un ostacolo, è quello del reperimento immediato di dati e di elementi d'informazione che ci vengono richiesti da più parti e per le più disparate esigenze. Ecco, direi, manca una struttura centrale di raccolta e di elaborazione di dati contabili ed economici.

Qualcosa sta facendo in questo campo adesso la Ragioneria Generale dello Stato con la istituzione di un sistema informatico per la raccolta sistematica di questi dati. Ma per ora l'azione è limitata solamente ai tre campi strutturali cioè al Fondo Europeo di Orientamento e di Garanzia Agricola, al Fondo sociale ed al Fondo regionale.

Ho annotato alcune considerazioni sul funzionamento della sezione Garanzia. Ecco, nell'ultimo anno, 1984, noi non abbiamo avuto dei rilievi da fare che richiedono la modifica della normativa comunitaria o nazionale. Infatti per molti settori, come ad esempio quello dei premi nel settore del tabacco, gli aiuti alimentari ai Paesi in via di sviluppo, gli aiuti alla commercializzazione dell'olio d'oliva, gli aiuti nel settore delle carni (ad esclusione dei premi alla nascita dei vitelli e dei premi alle vacche matrici) e tutto quel complesso di aiuti che viene elargito per i prodotti da succhi d'uva attraverso la lavorazione delle uve, dei mosti d'uva, dei mosti concentrati d'uva, tutti questi settori non hanno dato luogo a rilievi di sorta. Lo stesso importantissimo settore degli ortofrutticoli può avere dato origine a divergenze, a delle controversie con la Comunità, ma sono controversie di produzioni, sono controversie che più che altro riguardano il cattivo funzionamento o insufficiente funzionamento di talune organizzazioni dei produttori. Qui in Calabria è molto sentito, ad esempio, l'intervento comunitario nel settore dell'olio d'oliva, sia per la produzione che per l'aiuto al consumo. In questo campo in effetti vi sono al momento delle difficoltà con la Commissione. Difficoltà sorte da errate segnalazioni di dati e vi sono dei sospetti di frode e forse domani i relatori comunitari ci informeranno meglio anche su questo aspetto.

Volevo ancora dare qualche notizia sull'attività della Sezione Garanzia qui in Italia, e per dire perché manifestiamo l'esigenza di rafforzare soprattutto i metodi di controllo. Il bilancio CEE nel 1984 ha previsto uno stanziamento complessivo di 25.361 milioni di ECU, che tradotti in moneta nazionale al tasso medio di conversione del 1984, e cioè di 1.379,75 lire, (parlo dell'ECU di bilancio che è differente dall'ECU agricolo che serve per calcolare il vero ammontare degli aiuti comunitari nei vari settori d'intervento) ammonta a 35 mila miliardi di lire. Di questi 35 mila miliardi ben 34.405 sono iscritti per le spese della Commissione, cioè pari al 98,32 per cento dell'intero stanziamento. E faccio presente che per le altre quattro istituzioni comunitarie - il Consiglio, il Parlamento Europeo, la Corte dei Conti e la Corte di Giustizia - sono previsti solamente 425,5 milioni di ECU, cioè poco più di 587 miliardi di lire.

Nell'ambito delle spese della Commissione, ben 18.506 milioni di ECU, cioè 25.533 miliardi di lire, pari al 73 per cento circa dell'intero stanziamento, sono andati alla sezione Garanzia. Questo sta a dimostrare quale sia il peso di questo intervento, parlo di stanziamenti per l'intera Comunità a dieci. La quota riservata all'Orientamento invece è

pari al 3,12 per cento, cioè sono in lire italiane 1.094 miliardi di lire, sempre per il 1984. Su questa massa monetaria, l'Italia ha ricevuto per la sezione Garanzia 7.441 milioni di lire e cioè il 29,14 % dell'interno stanziamento comunitario per questo settore.

Per completezza di informazione, volevo aggiungere un'altra notazione. Sempre nel 1984, il saldo netto dell'Italia (cioè la differenza tra la partecipazione finanziaria al bilancio comunitario : dazi, prelievi e contributi zucchero e aliquota IVA e i versamenti CEE effettuati a favore dell'Italia) ha dato un saldo positivo netto di 1.482 milioni di ECU, pari a 2.045 miliardi di lire. Da quanto su esposto, appare evidente quale sia l'importanza del flusso dei mezzi finanziari comunitari verso il nostro Paese e la difficoltà maggiore, almeno per quello che riguarda il settore di cui io mi occupo, è appunto quello di prevedere un migliore coordinamento e disporre di questi dati attraverso una struttura centrale. Io credo di terminare qui il mio breve intervento, Signor Presidente, e semmai mi riservo di intervenire ancora quando tratteremo del settore specifico dei controlli in questo settore del FEOPA-Garanzia.

PRESIDENTE :

Un attimo perché c'è il Dott. de ANGELIS che voleva chiedere qualche chiarimento sui rilievi che Lei ha mosso.

Dott. de ANGELIS :

Volevo semplicemente chiedere come considerate a Roma la collaborazione tra l'Italia, cioè gli amministratori nazionali, e i funzionari della Comunità Europea. Noi riteniamo che è vero che ci possono essere delle carenze di gestione a livello comunitario che pongono delle difficoltà a livello nazionale. Abbiamo però anche dei rilievi da fare all'amministrazione centrale di Roma. Uno di questi per esempio è che voi permettete a determinate Regioni (non dico quali, forse ne parlerà il Dott. MURINNI domani), di versare degli aiuti regionali che sono assolutamente incompatibili con la politica agricola comune in quanto pongono dei problemi di concorrenza e di disparità di trattamento tra gli operatori economici. Questo poi ci pone il problema della resa dei conti e di come il bilancio comunitario può prendere a carico la parte dei finanziamenti che sono stati "inquinati" dagli aiuti

regionali. E' un problema grosso che abbiamo con determinate Regioni, la Sicilia ad esempio. Ci chiediamo cosa fa l'amministrazione centrale per convincere l'amministrazione regionale a cessare un tale comportamento poco conforme all'ortodossia comunitaria, che provoca poi delle reazioni da parte della Commissione che deve effettivamente sottrarre determinati finanziamenti che sono così a carico del bilancio nazionale.

Dott. MAZZEO :

Visto che lei, Dott. DE ANGELIS, ha toccato un tasto molto delicato, è obbligo dirlo, devo dire che io non mi occupo specificamente di questo settore e doveva essere già qui un collega della sezione Orientamento. Posso però dire che per quanto concerne la incompatibilità degli aiuti regionali, cioè degli aiuti nazionali o regionali, avviene la stessa cosa con gli aiuti comunitari. Intanto sono pochi i casi di messa in infrazione di leggi nazionali, alcune sono state autorizzate dalla stessa Comunità, e recentemente in un Consiglio agricolo, come lei certamente saprà, è stata concessa la possibilità alla Regione Sicilia appunto, di elargire contributi nel settore vinicolo, che è uno dei settori più sensibili dell'agricoltura regionale. Se la Comunità ha ritenuto giusto questo riconoscimento, nell'ultima richiesta dello Stato italiano evidentemente i motivi che hanno indotto la Regione siciliana a promulgare delle leggi che prevedevano degli aiuti nazionali appunto a determinati settori, era perché questi settori si trovavano in estrema situazione di crisi. Ripeto non ho la competenza specifica per poterle meglio illustrare il problema, però volevo anche rispondere con una critica ad una critica. Ha parlato di rapporti fra la Comunità e lo Stato membro; i rapporti direi sono "buoni", in termini diplomatici; forse del tutto buoni non sono ma qualcosa si fa per cercare di giungere ad un'armonizzazione. Ecco, la critica che io volevo fare è questa: talvolta la normativa comunitaria non è così trasparente come potrebbe apparire; a noi Stato membro, a noi Italia, ci vengono contestati dei comportamenti, degli adempimenti, con molto ritardo, talvolta a distanza di cinque, sei anni; quindi durante questi cinque sei anni, noi continuiamo ad applicare la normativa comunitaria in una determinata direzione, poi quando ci viene contestata la erroneità di questa applicazione, è un po' troppo tardi, per noi Stato membro, poter recuperare quello che a vostro avviso è stato erroneamente elargito, e nello stesso tempo metterci in condizione di apportare le dovute rettifiche alla normativa vigente. Sono dei problemi che dovrebbero essere affrontati con maggiore frequenza, insomma siamo soprattutto noi che facciamo appello alla Comunità, visto che siamo in tema di controlli

finanziari, e quindi proprio per questi controlli vorremmo sollecitare un più tempestivo intervento, appunto per cercare di armonizzare i nostri punti di vista con i vostri.

PRESIDENTE :

Ringrazio molto di questo intervento, che mi pare sia stato esemplare di quello che può essere il dibattito nel corso del convegno. Credo, spero, che continuerà nei prossimi giorni perché ci sono degli aspetti veramente di grande importanza : a me sembra infatti che, in certi casi, parlare di "procedura" sia un autentico equivoco sulla natura giuridica del problema. Quando per esempio si dice che vengono fatti dei rilievi cinque, sei anni dopo, bisogna anche pensare che i recuperi sono praticamente impossibili, anzi bisognerebbe pensare ad esiti di natura diversa e non a "recuperi". Cioè bisogna capire, da un lato, che i funzionamenti delle amministrazioni hanno dei tempi tecnici che vanno osservati e, dall'altro lato, che anche lo stesso interesse pubblico non può essere riesaminato a cinque o sei anni di distanza. A tale distanza di tempo potrebbe essere anche inopportuna una procedura di recupero astrattamente legalitaria. Questi cioè devono essere considerati casi eccezionali per i quali si dovrebbe intervenire con delle procedure straordinarie, tipo stralcio, tipo transazione, sanatoria, purché ecco... la sanatoria non divenga a sua volta una regola di procedura. E' molto importante che coloro che partecipano a questo convegno facciano presenti situazioni del genere effettivamente incontrate nella pratica, perché aiuteranno tutti a capire meglio le vicende di cui ci stiamo occupando.

Ad esempio, un rilievo formalmente giusto risulta giusto anche dopo cinque anni ? In quanto poi alle deroghe che vengono apportate, le concessioni che vengono fatte in momenti di crisi o verso settori particolarmente in crisi, ciò suscita un problema ancora diverso : come vedere la "crisi" in veste di giustificazione e come essere coerenti successivamente con le "giustificazioni eccezionali" che non potranno mai essere approvate con i criteri ordinari.

L'intervento del Dott. de ANGELIS, è stato dunque prezioso e, da parte nostra, lo invitiamo ad intervenire spesso riportando qui le considerazioni che nascono in lui dal suo posto operativo abituale, dal "Controllo finanziario".

Grazie anche al Dott. MAZZEO per la risposta in replica.

Dott. Paolo MENNUNI, Dipartimento Coordinamento Politiche Comunitarie -
Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Grazie Signor Presidente per avermi invitato qui al tavolo e porto innanzitutto il saluto del nostro Dipartimento del Coordinamento delle Politiche Comunitarie che, come voi sapete, è un dipartimento che è stato istituito già da qualche anno presso la Presidenza del Consiglio.

E' un dipartimento che non ha, diciamo, poteri di gestione; noi ci occupiamo delle politiche comunitarie, in particolare quando sorgono determinati problemi; per esempio ritardi nell'applicazione delle normative. Comunque seguiamo tutti gli aspetti della politica comunitaria e seguiamo anche tutti i Fondi. In particolare il nostro interesse è stato molto sentito adesso con l'avvio e, speriamo, con la conclusione e l'approvazione dei Programmi Integrati Mediterranei, che è una problematica che ci ha molto interessati, e anche molto assorbiti. Abbiamo seguito e stiamo seguendo anche le azioni preparatorie che si stanno attuando in Italia: una in Abruzzo, una in Sardegna e un'altra nel Lazio. Sono delle azioni "senza base giuridica", come le ha definite la Comunità Europea (la Commissione), che cercano di vedere e di saggiare la capacità di spesa, la capacità di coordinamento da parte delle autorità nazionali e regionali che sono chiamate in causa per l'attuazione di questi programmi comunitari e programmi integrati. Siamo quindi esattamente in quella tematica che è stata illustrata ampiamente dal Dott. BIANCONI prima, cioè quella dell'intervento coordinato. Intervento coordinato che dovrebbe poi sintetizzarsi nello spendere non di più ma meglio, che in effetti è poi lo scopo principale di tutte le nostre attività e in particolare delle attività di coordinamento. Ora mi sembra che dopo l'intervento così chiaro, così ampio e completo del Dott. BIANCONI e del collega MAZZEO del Ministero Agricoltura e Foreste, non ci sia molto da aggiungere da parte mia. In effetti sono venuto qui piuttosto come osservatore, per seguire questo Convegno che si preannunzia molto importante, molto interessante. Sono venuto qui a portare anche il saluto dell'Amministrazione della Presidenza del Consiglio.

C'è da augurarsi che questo Convegno che si volgerà nei prossimi giorni possa veramente essere utile dal punto di vista dello scambio di impressioni, dello scambio di esperienze che potranno essere fatte tra le persone altamente qualificate che si avvicenderanno qui al microfono.

E tutto questo nella speranza appunto di poter riuscire in definitiva a metter a frutto tutte quelle risorse che la Comunità Europea mette a disposizione delle Regioni e di quelle aree economiche che hanno maggior bisogno di sostegno.

Quindi io concludo con l'augurio che questo convegno possa realmente concludersi con un altro auspicio, cioè che questi incontri diventino sempre più frequenti, nell'interesse del nostro Paese et delle Regioni meridionali in particolare.

PRESIDENTE :

Ringrazio il Dott. MENNUNI, perché ci ha ricordato come questi problemi del coordinamento siano ormai i problemi veramente fondamentali e come il dipartimento di cui fa parte li tenga costantemente presenti.

Vorrei però proporre di cogliere anche l'occasione di questo Convegno per tentare di valutare quale incidenza effettiva riescono ad avere questi interventi statali. Che la Presidenza del Consiglio abbia un apposito Dipartimento o Ministro (adesso tra l'altro c'è stato anche il problema del Ministro o non Ministro delle Politiche Comunitarie) è certamente una buona cosa, ma vorremmo conoscere meglio i dati su questo aspetto, anche i pochi disponibili.

Chiede la parola il Dott. de ANGELIS.

Dott. de ANGELIS :

Chiedo scusa, ma vorrei sapere su quali fondamenti è sorto il Ministero o Dipartimento per le Relazioni Comunitarie : se è stata fissata una strategia, elaborata un'idea di come si può migliorare il coordinamento tra la Comunità, lo Stato nazionale, le Regioni. Se ci sono state delle riflessioni interne su come sollevare il problema in ambito comunitario ?

Dott. MENNUNI :

Innanzitutto voglio chiarire una cosa : ci sono da fare delle distinzioni sul piano istituzionale. Noi non siamo un Ministero e questo l'ho detto già in apertura. E' bene anche ridirlo. Noi siamo un dipartimento della Presidenza del Consiglio che è stato istituito da pochi anni. Naturalmente c'è da aggiungere anche un'altra cosa, che

forse molti non sanno : in Italia la Presidenza del Consiglio non esiste; esiste il Presidente, ma non esiste la Presidenza del Consiglio. E adesso purtroppo qualcosa devo dire perché la domanda è stata piuttosto decisa e quindi io devo riferire così come realmente nella realtà le cose sono. In Italia abbiamo il Presidente del Consiglio ma la Presidenza non è stata istituita. E' un ritardo anche questo di natura costituzionale perché la Costituzione prevede la Presidenza del Consiglio. Sono stati istituiti solamente alcuni uffici, cioè il Dipartimento per la Funzione Pubblica per il quale è stato fatto un apposito decreto, esiste poi l'Ufficio della Proprietà Letteraria, ma il Dipartimento delle Politiche Comunitarie non è stato istituzionalizzato.

Non essendo un Ministero, i nostri "poteri", chiamiamoli così tra virgolette, sono molto limitati; infatti noi quello che possiamo fare nell'amministrazione è di convocare i vari responsabili quando ci sono dei problemi particolari; per esempio il ritardo nel recepimento delle normative, o il ritardo nella realizzazione di determinate opere (che comporta quindi poi quegli inconvenienti di cui si diceva), di stanziamenti che ristagnano, che non vengono poi attribuiti e poi quando vengono dati al destinatario e molte volte finiscono per tornare indietro, perché magari passano molti anni e la realtà è cambiata.

Nel regime di svalutazione che noi abbiamo affrontato negli ultimi anni - a due cifre - naturalmente i conti non tornano più, molto spesso il beneficiario finisce col rinunciare all'opera per la quale aveva chiesto l'intervento della Comunità Europea, quindi questi Fondi poi non vengono utilizzati. Questo è un problema al quale il nostro ufficio è stato ed è molto sensibile. Infatti abbiamo fatto anche, ne possono dare atto i colleghi delle Regioni, un'inchiesta alla quale loro hanno partecipato, hanno distribuito dei questionari (forse un tantino complessi ma sappiamo anche la genesi di questi questionari) per cercare di vedere quali fossero le procedure che seguiva ogni Regione per l'approvazione e la messa in opera dei vari progetti finanziari.

Purtroppo l'esame di questi questionari va un po' a rilento, anche perché siccome non siamo Ministero non abbiamo neanche personale nel settore e c'è un bel po' di materiale da vagliare. Il problema esiste, esiste realmente ed è ancor più aggravato dal fatto che in Italia bisogna tenere presente un certo tipo di realtà istituzionale dove non c'è soltanto un Ministero o i Ministeri centrali responsabili, ma abbiamo tante amministrazioni regionali, le quali hanno ognuna alle spalle una propria, possiamo dire tradizione amministrativa, che si è andata consolidando in oltre quindici anni di attività.

Quindi quello che è stato detto è reale, però la risposta purtroppo non può essere che molto generica. Noi facciamo qualcosa, convociamo le Regioni, cerchiamo di discutere, di sviscerare un po' questi problemi alla luce del giorno, però i poteri nostri sono nulli, parlo di poteri. In quanto ai rapporti con gli altri Ministeri, abbiamo rapporti con tutti quei Ministeri che sono chiamati ad applicare e a gestire le politiche comunitarie.

I rapporti sono sempre di questo tipo : cerchiamo di discutere insieme, di fare discutere magari i Ministeri che si occupano dello stesso argomento e che operano nello stesso settore. E quale è il tema delle discussioni ? Le particolarità di procedura, per esempio, o invece le scelte di merito sugli interventi effettivi che poi creano delle disparità; noi interveniamo quando c'è una certa situazione, diciamo, di attrito o comunque di non fluidità nello svolgimento della prassi burocratica; quando le cose vanno bene noi non interveniamo perché ogni Ministero nel suo ambito è sovrano.

PRESIDENTE :

Grazie, per il momento. Speriamo che questo tema trovi ulteriore sviluppo e prego anche lei di intervenire quando l'argomento la chiamerà in causa.

Gradirei che parlasse ora qualche rappresentante delle Regioni. Ad esempio il Dott. PISCARDI della Regione Puglia. Anzi siccome egli conosce direttamente questa Regione particolarmente interessante del nostro meridione, gradirei che proseguisse il discorso del Dott. MENNUNI "dal lato delle Regioni", continuando cioè a parlare del coordinamento tra Stato, Regioni e politiche comunitarie.

Dott. Domenico PISCARDI, Regione Puglia (Ufficio Rapporti Comunitari).

Grazie Prof. LEUZZI. In realtà mi ero apprestato a fare un certo intervento subito dopo la pregevole relazione del Dott. BIANCONI, ma mi ritrovo perfettamente con il suo invito a trattare alcuni aspetti dei rapporti fra le Regioni, l'Amministrazione centrale e la Comunità.

Vorrei dire qualcosa stamattina, salvo naturalmente a ritornarci nei giorni prossimi, su di un aspetto che mi colpisce sempre più nel quotidiano dell'operare (che faccio ormai da sette, otto anni, forse nove anni) nel settore specifico dei rapporti comunitari: cioè questa espressione così enfaticata, così continuamente ripetuta, che è il "coordinamento".

Se facciamo un attimo l'analisi di questa parola, dovrebbe significare metter assieme, ordinare, quasi in forma sinergica, una serie di azioni, una serie di fatti, di volontà per raggiungere uno o più obiettivi predeterminati. In realtà, in tutti questi anni la dimestichezza, la quotidianità mi va convincendo sempre più che quando s'invoca questa espressione, quando si parla di coordinamento, in realtà non si fa altro che indicare un centro di potere, un centro decisionale, un centro che assume, rispetto a centri subalterni o sottordinati, funzione molto spesso imperatoria. Non che questo sia voluto da nessun trattato, da nessuna norma, nazionale o regionale che sia, posto che sia, le norme comunitarie che quelle nazionali, che quelle regionali, esprimono l'unico scopo di contribuire allo sviluppo socio-economico delle popolazioni, dei territori ecc.

Per cui mi sono chiesto: in buona sostanza, quale è la funzione del coordinamento? Così, come indicazione astratta per così dire, salvo poi a calarla nello specifico istituzionale, quindi comunitario, nazionale e regionale.

Parto dalla base: il coordinamento regionale. Ciascuna Regione ha diversi assessorati che hanno diversi coordinatori, per lo meno un coordinatore. Poi viene un coordinamento regionale che è tenuto dalla Presidenza delle Regioni, quelle a statuto ordinario per lo meno; poi vi sono i Ministeri che hanno un coordinamento di settore, poi vi è il Presidente del Consiglio che ha il coordinamento nazionale, poi vi sono i Commissari con i loro servizi. Poi vi sono i Comitati, parlo a livello comunitario adesso, poi il Consiglio dei Ministri comunitario. Quindi c'è una inflazione di coordinamento tale per cui il risultato è in realtà quello che tutti quanti conosciamo, cioè lo scoordinamento totale.

Nel '70 si istituirono le Regioni in Italia, nel '72 hanno avuto i primi poteri, il D.P.R. 616 del '77 ha praticamente delimitato in forma definitiva le competenze delle Regioni e quelle che rimangono allo Stato. Allo Stato quindi rimane il potere di coordinamento e di indirizzo nei diversi settori.

Nel settore agricolo allo Stato è rimasto ben poco, sul piano operativo naturalmente.

Nel settore sociale, per rifarmi un momentino ai Fondi, allo Stato è rimasto altrettanto poco, ma in realtà lo Stato nel sociale ha conservato moltissimo rispetto a quello che ha conservato in agricoltura. Per una serie infinita di interpretazioni, di volta in volta fatte attraverso circolari o attraverso intese verbali non scritte, al Ministero del Lavoro rimane ancora una somma di poteri che non sono descritti né voluti da nessuna norma nazionale.

Forse l'unica parte, l'unico settore per così dire, per quanto ci riguarda in questo Convegno, in cui si è avuto un rapporto più duttile, e più proficuo è quello del Fondo Regionale, laddove il Ministero per il Mezzogiorno e la "Cassa" (diciamolo ormai fra virgolette visto che non c'è più) per il Mezzogiorno hanno un modo di operare tale che lascia alle Regioni lo spazio operativo che la norma ha conferito loro.

Ci sono poi i Programmi Integrati Mediterranei. Tutti ci auguriamo che siano approvati stasera.

E spero che questa logica dei Programmi Integrati Mediterranei, anche così come pregevolmente l'ha descritta il Dott. BIANCONI, non corra il rischio di tramutarsi in una ulteriore stazione di coordinamento e quindi ulteriore fase di analisi, di giudizi e di bloccaggi per cui i cinque, sei anni denunciati prima potrebbero ripetersi con troppa frequenza.

In tutte queste operazioni e per tutte le cose di cui dovremo discutere in questi giorni vi è una realtà fondamentale che è la realtà regionale. In Italia esistono le Regioni che hanno ormai le proprie competenze, e hanno quindi dei compiti da svolgere.

Un appunto molto semplice c'è da fare alle Regioni, è l'efficacia della loro azione in rapporto all'applicazione delle direttive e dei regolamenti comunitari.

A questo riguardo devo dire molto francamente e, diciamo, fuori da ogni diplomazia, che la prima volta che sono andato alla Comunità a Bruxelles mi è sembrato tutto meravigliosamente bello: i corridoi silenziosi, tutti volenterosi, un'efficienza splendida.

Otto anni di frequentazione comunitaria mi hanno fatto capire che gli uffici comunitari non sono diversi dagli uffici di tutto il resto del mondo; meno che mai dagli uffici regionali o da quelli dei Ministeri. Cioè sono fatti da uomini, con i loro problemi, con tutto quello che ciascuno di noi conosce, né devo qui ripeterlo o sottolinearlo. Così che io non credo sia produttivo scagliarci la pietra addosso l'uno con l'altro. Molto più importante, molto più produttiva, a mio modo di vedere, è una riflessione effettiva ma corale sul ruolo di ciascuno, sul contributo che ciascuna delle istituzioni chiamate in causa deve dare, non "può" ma "deve" dare, perché la legge impone che lo dia. Grazie.

PRESIDENTE :

Ringrazio il Dott. PISCARDI e passo la parola al Dott. LACQUANITI per la Federazione Regionale Agricoltori della Calabria che ci offrirà un nuovo punto di vista sul problema : quello dei diretti operatori in agricoltura che sono poi i destinatari ultimi delle risorse economiche comunitarie.

Dott. Nunzio LACQUANITI, Federazione Regionale Agricoltori della Calabria.*

L'utilizzazione da parte italiana degli strumenti messi a disposizione dalla CEE per il miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole (strumenti che vengono finanziati attraverso il FEOGA-Orientamento), è stata largamente insufficiente.

Al fine di verificare questa affermazione, divenuta ormai un luogo comune nel dibattito sulla politica agricola in Italia, la Confagricoltura ha compiuto tempo fa una indagine apposita, i cui risultati hanno avuto larga eco sulla stampa.

Il dato politico che emerge dall'esame effettuato è lampante : alcuni strumenti comunitari - in primo luogo le tre direttive socio-strutturali del 1972 - sono stati negletti dal nostro apparato amministrativo, e specificamente dalle Regioni; per cui accade che l'utilizzo fatto dal nostro Paese di questi Fondi è stato irrisorio; e quel che è più grave, nell'attuale regime di libera concorrenza fra i Paesi membri, largamente inferiore a quello degli altri Stati europei; tanto è vero che al 31.12.81, i rimborsi del FEOGA per le citate direttive del 1972, sono andati all'Italia solo per l'1,6 %, contro il 31 % del Regno Unito, il 29 % della Germania, e persino il 10,9 % dell'Olanda, Paesi che notoriamente avevano assai meno bisogno di queste misure.

Non mancano, inoltre alcuni elementi altrettanto gravi. In particolare, per il Reg. 17/64, benché siano trascorsi più di 20 anni dalla sua emanazione, sono stati erogati solo 217,5 mld., pari al 64 % degli impegni assunti (337,7). Per il Reg. 1760/78 (infrastrutture rurali), fino al 1982 Sicilia e Campania non avevano ancora avanzato alcuna richiesta di finanziamento. Inoltre, per altre misure mancano i provvedimenti necessari ad assicurare la copertura finanziaria nazionale.

* Il testo dell'intervento orale al Convegno è stato integrato con il testo di una relazione scritta presentata in quella sede dal Dott. LACQUANITI.

Alcune fonti di stampa hanno fatto ammontare il totale dei Fondi CEE inutilizzati dall'Italia a circa 2.000 miliardi.

Affrontare simili calcoli è abbastanza difficile, e complicato dal fatto che gran parte dei provvedimenti non riguarda solo l'Italia. Né normalmente esistono, in sede comunitaria, percentuali fisse di ripartizione delle somme tra gli Stati membri.

A motivo di ciò, per quantificare queste somme inutilizzate, è stato necessario, provvedimento per provvedimento, ricorrere ad ipotesi per valutare quale fosse la percentuale "prevista" per il nostro Paese; tali stime sono state effettuate tenendo presenti elementi quali la partecipazione finanziaria nazionale, l'estensione delle aree interessate, eventuali accordi internazionali, ecc.

Secondo tali ipotesi, l'analisi effettuata ha stimato le somme inutilizzate in circa 1.500 mld., sempre facendo riferimento ai soli provvedimenti del FEOGA-Orientamento.

Le tre direttive della CEE per l'ammodernamento delle strutture agricole, portavano la data del 17 aprile 1972; la quarta, quella per la montagna, venne approvata il 28 aprile 1975. Le leggi di recepimento nazionale furono approvate, rispettivamente, il 9 maggio 1975 (n. 153) e il 10 maggio 1976 (n. 352).

Le relative leggi regionali sono state approvate nel periodo che va dal 19 novembre 1976 (Lombardia) al 9 agosto 1980 (Sicilia); qualche Regione non ha neanche emanato una propria legge come la Basilicata.

Questo è uno degli esempi più gravi del modo in cui il nostro Paese ha attuato disposizioni comunitarie. Il problema della lentezza dello Stato italiano nell'attuare direttive e regolamenti della CEE è però generale: riepilogando le "tappe" seguite per la messa in opera dei già citati provvedimenti FEOGA, si scopre che, mediamente, tra l'approvazione del provvedimento in sede CEE, e quella della legge o del "programma-quadro" italiano, trascorrono circa 22 mesi.

Va inoltre rilevato che, in genere, l'approvazione del "programma-quadro", cioè delle direttive programmatiche necessarie per l'attuazione delle misure, non coincide con l'entrata in operatività del provvedimento; cosa che avviene in un tempo successivo.

L'insostenibilità della situazione è evidente, ed essa è ancora più marcata nelle Regioni meridionali, cioè proprio in quelle aree del Paese in cui più necessaria era, ed è tuttora, una profonda azione di ammodernamento delle strutture di produzione agricola.

I dati statistici sono eloquenti: le Regioni meridionali hanno ottenuto, ai sensi della legge n. 153/75 circa il 44 % delle assegnazioni statali, ma le erogazioni da esse effettuate fino al 1980, raggiungevano appena il 14 % del totale nazionale.

Gli esempi negativi potrebbero continuare a lungo, citando quanto è avvenuto con il Piano Agrumi o con il "Pacchetto Mezzogiorno", ma più importante sarà capire i motivi di quanto è successo, al fine di non ripetere gli errori del passato.

La situazione in materia di politica strutturale deve essere necessariamente inquadrata nel contesto delle difficoltà che incontra la politica di intervento sui mercati e deve evidenziare alcuni problemi peculiari dell'agricoltura italiana.

E' noto che la politica comune dei prezzi è entrata via via in difficoltà per due problemi fondamentali. Il primo è quello di essere stata l'unica politica sovranazionale (e quindi a totale solidarietà finanziaria comune), e pertanto su di essa sono finite per scaricarsi le maggiori spese della Comunità. Il secondo problema è stato rappresentato dalla instabilità dei cambi e dalla persistente differenza nei tassi d'inflazione, che ha reso praticamente "ingiusta" la politica dei prezzi comuni.

La politica dei prezzi, non completata dalle altre politiche, caricata di aumenti che non tenevano conto degli andamenti di mercato (la cui protezione era "bucata" dalle concessioni commerciali ai Paesi terzi), aggravata dai meccanismi agromonetari, non è stata corretta in tempo. La Commissione ha preferito imboccare la strada del non fare o delle tasse di corresponsabilità e, più recentemente, addirittura la politica delle quote "fisiche" che è la negazione del ruolo naturale del prezzo in una economia di mercato che voglia essere utile anche ai consumatori e non perdere il contatto con i mercati mondiali.

Basti pensare che l'incidenza della spesa per la Politica agricola comune sul bilancio totale della CEE in poco tempo è scesa dal 72 % al 62 %, senza che essa abbia risolto i problemi delle "distorsioni" che esistono tra i diversi regolamenti di mercato e, quindi, tra gli Stati membri.

Proprio in questa convinzione, e cioè che si finisca ancora una volta con un compromesso che non risolve i problemi di Fondo, diventa ancora più importante riflettere su quale dovrebbe essere una politica di strutture per un Paese come l'Italia che vuole, deve e può rimanere agganciato alla costruzione europea, nella realistica convinzione, tuttavia, che non sarà possibile avere una politica strutturale veramente comune ed europea a totale finanziamento della Comunità Economica Europea.

E' necessario quindi esaminare il contenuto possibile di una politica strutturale CEE rinnovata, insieme al contenuto di una analoga politica da concepire e realizzare a livello nazionale e regionale.

Alla inutilizzazione di strumenti finanziari ed anche organizzativi, si è aggiunta la mancanza di una concezione di una politica di intervento pubblico globale in agricoltura tesa a consentire lo sviluppo delle capacità concorrenziali delle imprese agricole, preferendo privilegiare da un lato l'intervento a pioggia e clientelare, dall'altro il sostegno del prezzo attraverso la "droga" della distruzione a carico CEE.

D'ora in avanti, di fronte ad una politica comune dei prezzi cui saranno destinate risorse minori che non per il passato, tornerà a dominare il mercato e crescerà la concorrenza tra le aziende della CEE. Questa concorrenza è destinata ad accrescersi anche per effetto della nuova "Rivoluzione Verde" che sembra ormai essere alle porte. Genetica, bionica, agronica, telematica, stanno mettendo a disposizione delle aziende agricole sempre maggiori possibilità di aumento delle produzioni.

Non è pensabile, né è utile mantenere una agricoltura arcaica in concorrenza con agricolture avanzate quali quelle di alcune parti dell'agricoltura europea, per non parlare dell'agricoltura di oltreoceano con la quale è pure necessario non aumentare il distacco.

Se va comunque rifiutata l'ipotesi di una agricoltura europea che possa allinearsi ai prezzi dell'agricoltura nordamericana, in considerazione della enorme diversità che esiste tra il "solco lungo americano" ed il "solco corto europeo", occorre prepararsi alla "nuova concorrenza" nell'Agricoltura Europea allargata alla Spagna e al Portogallo.

Sono questi ulteriori motivi per i quali alla politica delle strutture, e cioè delle efficienze produttive in agricoltura, deve il nostro Paese dedicare il massimo impegno.

Certamente la riforma della politica agricola comune comporterà anche un rinnovato intervento più o meno ampio della Comunità Economica Europea a livello strutturale. Soprattutto, occorre che si agisca a livello di coordinamento delle politiche nazionali di struttura, perché certamente se si andrà verso un ridimensionamento dell'impatto della politica dei prezzi, e contemporaneamente si lascerà la possibilità a ciascun Stato membro di fare quello che vorrà in materia di aiuti nazionali, sarà questo un ulteriore motivo di preoccupazione e di distorsione concorrenziale per l'Italia che, rispetto agli altri Paesi, ha minori risorse da destinare all'agricoltura e maggiori handicap naturali.

Che la mancanza di capacità progettuale e le insufficienze politico-burocratiche abbiano limitato gravemente l'efficienza delle regioni meridionali è risaputo. Non tenerne conto significherebbe far pagare agli agricoltori del Sud, che devono già neutralizzare notevoli handicaps naturali, anche colpe non loro. Per altro verso, è necessario accrescere la capacità di spesa, specie per quel che riguarda le regioni, attraverso una più rapida messa a disposizione dei Fondi da parte dello Stato e la semplificazione delle procedure.

Per concludere, penso sarebbe opportuno che in questo Convegno si facciano anche delle proposte. Da parte mia farei le seguenti :

- 1) che la CEE individui un'area centrale rispetto a tutte le Regioni meridionali per installare un Ufficio Tecnico di Assistenza e cooperare alla individuazione, elaborazione, valutazione dei progetti da finanziare;
- 2) che le regioni facciano funzionare un ufficio che - tempestivamente rispetto alle singole scadenze - informi delle possibilità di finanziamento che esistono e predisponga gli strumenti operativi necessari (moduli, documenti da allegare, ecc.);
- 3) che vengano resi permanenti "stages" formativi e informativi tenuti congiuntamente da funzionari statali, regionali e CEE e che siano aperti a tutti gli interessati, comprese le organizzazioni imprenditoriali.

PRESIDENTE :

Grazie al Dott. LACQUANITI. Dunque, seguendo le idee e l'invito di stamattina, siamo entrati nel vivo. C'è poi il Dott. PUTIGNANO che parlerà per un'altra delle Confederazioni, la Confagricoltori. Ha chiesto la parola l'Ing. DI PAOLI, della SVIM Service di Bari, che è un'azienda che opera nel settore dell'informatica. Però prima di ritornare su questo terreno più diretto, è forse auspicabile continuare il discorso che aveva avviato il Dott. PISCARDI stamattina per la Regione Puglia e inviterei il Dott. DE CILLIS a parlare di questa esperienza del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per il quale si è creato un ufficio anche presso la Regione Basilicata.

Sig. Mario DE CILLIS, Regione Basilicata (Servizio F.E.S.R.)

Io devo innanzitutto ringraziare il valente Prof. LEUZZI perché ha fatto in modo che a questo convegno partecipassi anche io. Non perché non volevo o non intendevo partecipare, ma purtroppo ci troviamo in una fase di transizione perché in Basilicata si è costituito tutto l'organigramma politico appena da sette, otto giorni.

Volevo, prima del mio intervento, dire che in questi giorni in Sicilia c'è un convegno sui Programmi Integrati Mediterranei, ma in verità bastava che qualcuno sentisse stamattina quello che è stato detto dal Dott. BIANCONI, e negli altri interventi fatti per rendersi conto di quale è la problematica dei Progetti Integrati Mediterranei e quale è veramente la problematica attuale del coordinamento dei Fondi strutturali della Comunità Economica Europea. Io molto brevemente dirò come sono stati utilizzati da noi i Fondi, o meglio il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, del quale mi occupo io direttamente da sette anni. La Regione Basilicata, noi essendo una piccola Regione, abbiamo fatto in modo che dal 1977 (in effetti il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale è decollato nel 1977) ad oggi abbiamo messo in moto una massa finanziaria pari a 229 miliardi (ecco la tabella) d'investimento per un contributo pari a circa 80 - 90 miliardi.

Non è però la massa finanziaria che è importante ma è la tipologia che è stata investita da questa massa di investimenti: abbiamo fatto in modo che il ventaglio di tipologie fosse il più ampio possibile. Ha avuto una preponderanza la infrastrutturazione. Per quanto riguarda l'artigianato la Regione Basilicata ha risolto il problema cui accennava stamattina il Dott. PISCARDI, attraverso una richiesta di contributo - il Fondo sotto quota - facendo in modo di ottenere degli aiuti per la infrastrutturazione primaria, per le aree artigianali. E con il fuori-quota, invece di finanziare singolarmente artigiano per artigiano, abbiamo preferito chiedere degli aiuti attraverso un'azienda regionale per lo sviluppo dell'artigianato, ARSA. Noi abbiamo in Basilicata, con legge regionale, istituito e finanziato questa azienda e attraverso questa azienda chiediamo un contributo per gli artigiani. Non sono contributi che vanno direttamente all'artigiano affinché aumenti il suo capitale di esercizio oppure qualche unità lavorativa, ma sono degli aiuti diciamo di management dell'associazione in modo che si possa far conoscere i prodotti artigianali anche all'estero. E poiché il Fondo Sociale Europeo serve anche a questo, hanno chiesto che il Dipartimento della Formazione Professionale, che gestisce il Fondo Sociale, provvedesse a fare dei corsi di qualificazione anche per l'ARSA per fare in modo che si potesse addivenire alla qualificazione di artigiani.

Io non mi dilungo; però prima di concludere vorrei fare qualche breve riflessione circa il "coordinamento" e circa le esigenze che stamattina sono venute in luce.

Io ho chiesto sempre che nella Regione Basilicata fosse istituito un ufficio CEE, ma non un ufficio CEE burocratico o un ufficio CEE che si debba sovrapporre all'altro: un ufficio che in un modo molto snello possa - la Regione poi tra l'altro è piccola, noi siamo come un quartiere di Napoli, 600.000 abitanti - coordinare in senso orizzontale i Fondi CEE.

Anche il mio amico PISCARDI, lo debbo dire, ha realizzato nella sua Regione un tipo di coordinamento facendo in modo che presso ogni assessorato ci siano una o due persone occupate a seguire i progetti per i vari Fondi, o almeno per il Fondo Europeo di Sviluppo. Purtroppo però quando i politici non vedono che il rientro di uno sforzo è immediato, e per immediato si intende nell'arco di mesi, non recepiscono le istanze dei funzionari e quindi ecco la ragione per cui noi funzionari dobbiamo vicariare, così diceva stamattina il Magnifico Rettore, anche i politici, e per questo molte volte siamo in rottura con loro. Ecco la ragione, Prof. LEUZZI, perché si è dovuto insistere per partecipare a questo Convegno.

Io sono d'accordo con il Dott. LACQUANITI della Confagricoltura, che bisogna costituire un ufficio in Calabria, anche in Calabria va benissimo. Facciamolo in Calabria, perché quanto meno sono a quattro ore da Cosenza e sono a quattro ore da Bari, da Napoli; quindi credo sia anche una richiesta legittima ed un fatto positivo, anche se ho i miei dubbi che questo si realizzi. Eppure non costa molto addivenire alla costituzione di un ufficio, un servizio, quelle quattro, cinque, sei persone che possano soprintendere al coordinamento e che poi realmente vadano Paese per Paese, comune per comune, - ne abbiamo 130 di comuni della Basilicata, non sono moltissimi però non sono pochi - per fare in modo che questi Fondi strutturali della CEE possano essere utilizzati al meglio. Prima di concludere vorrei dire, rapidamente, ancora un paio di cose.

Per quanto riguarda il FESR abbiamo avuto modo di denunciare le discrasie cui facevo cenno poc'anzi. Molte volte, per esempio, ci sono dei tempi tecnici che noi come Regione rispettiamo, ma che la Cassa per il Mezzogiorno o il Ministero per gli interventi straordinari del Mezzogiorno non riesce a rispettare. Queste discrasie sono dovute al fatto che il Ministero del Mezzogiorno ritiene di avere delegato, quale ente strumentale, all'ex Cassa per il Mezzogiorno il recepimento delle domande delle Regioni rivolte a Bruxelles. Cioè la Cassa per il Mezzogiorno, che ha titolo per la istruttoria delle domande, però non ha il personale sufficiente all'inoltro di queste domande a Bruxelles. Quindi non ha il personale sufficiente né per l'istruzione, né per

L'inoltro, tant'è che noi delle Regioni riceviamo continuamente dei telex d'invito da parte della CEE, da parte della Cassa, da parte del Ministero. Sono inviti a presentare eventuale integrazione delle domande oppure a rispondere a delle lettere alle quali già abbiamo risposto due o tre volte. Proprio stamattina ho pregato il collega dell'amministrazione di rispondere per la quarta volta con un telex diverso a proposito di una domanda di contributi d'integrazione, che riguarda il 1983.

Quindi come minimo un aumento di lavoro burocratico. Voglio quindi confermare che quello che si auspicava qui stamattina - cioè i colloqui diretti tra funzionari e funzionari e noi ne abbiamo anche parlato - sia la migliore cosa.

Ora concludo, ma volevo ringraziare il Prof. LEUZZI e volevo proporre, così come s'è fatto qui questo Convegno, che si potesse effettuare anche in Basilicata o, se si renderà opportuno, in un'altra delle Regioni limitrofe perché lei Prof. LEUZZI ha dimostrato con questo Convegno di calarsi nella realtà. Ad esempio un Convegno sulla ristrutturazione di determinati uffici regionali che trattano di affari CEE. Grazie.

PRESIDENTE :

Grazie. Diamo la parola al Sig. PARISI dell'Ufficio CEE della Regione Calabria, anche se, in verità, era atteso il Dott. FALCONE che, quale Direttore di questo Ufficio era stato consultato tra i primi - dato che il Convegno si svolge nella sua Regione - e avrebbe dovuto fare un intervento particolarmente documentato e interessante.

Sig. Pasquale PARISI - Regione Calabria (Ufficio Programmazione e Affari CEE).

Prima di cominciare comunque vorrei giustificare l'assenza del Dott. FALCONE perché credo che il suo dinamismo e la sua operatività nell'ambito della Regione Calabria sia nota a tutti. Proprio per questo devo pensare che sia accaduto qualcosa di grave perché stamattina io personalmente avevo appuntamento con lui per venire qui e ho aspettato un'ora e mezzo ma non è arrivato. Auguriamoci che non sia accaduto nulla di particolare. Quindi chiedo scusa se l'intervento non sarà né esauriente né completo a causa dell'assenza del Dott. FALCONE; vorrei però dire della mia esperienza nell'amministrazione regionale. La mia prima esperienza con i problemi comunitari è iniziata nel 1980 proprio trattando del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Un Fondo che fino a quell'annata a dire la verità non aveva trovato molta applicazione qui da noi. Perché infatti l'unica persona che aveva scoperto questo Fondo era stato proprio FALCONE. Si è interessato molto di questo aspetto, ma era un po' circoscritto all'ambito dei vari assessorati, e quindi le prime richieste che ci sono state riguardavano o le attività dell'assessorato ai lavori pubblici o l'assessorato all'agricoltura per le leggi che riguardano problemi delle infrastrutture e via dicendo. Solo successivamente c'è stata la collaborazione mia e di un altro collega e quindi abbiamo tentato di allargare il nostro ruolo interessando tutti i comuni della Calabria (ne abbiamo 408 !). Quindi sotto questo aspetto abbiamo tentato di avere degli interlocutori con i quali portar avanti un discorso complessivo, e per questo abbiamo interessato le Comunità montane per i comuni che cadono nei territori delle Comunità montane e le Province per quanto riguarda tutti gli altri comuni che non ricadono nel territorio montano.

Agli inizi fu un'esperienza piuttosto traumatica per noi avere questi contatti, anche per i nostri interlocutori diretti. Intanto per arrivare ad una piena conoscenza della normativa, poi la conoscenza di molte situazioni, poi questi meccanismi, quelle procedure, poi infine le domande di pagamento. Comunque sono state presentate queste richieste. Noi durante questi anni, abbiamo lavorato bene sia con i comuni che con le Comunità montane e le Province, e il "plafond" dei contributi è stato piuttosto esauriente di anno in anno. Certo qualche problema ancora si presenta, ad esempio per quanto riguarda le infrastrutture civili fatte e portate avanti dai cosiddetti forestali, che è un capitolo piuttosto consistente. Infatti in questo settore le domande che noi presentiamo ci hanno dato la possibilità, attraverso questi contributi che provengono dalla CEE, di integrare i capitoli di finanziamento e poi di pagamento della CEE. Ora forse non sarà più possibile e non so cosa accadrà perché le domande di contributi riguardavano qualcosa come cinquanta o sessanta miliardi da riutilizzare nel nostro ambito. A questo punto insomma sarà un capitolo piuttosto dolente per la nostra

Regione. Per quanto riguarda poi le procedure, credo di non dover aggiungere null'altro alla discussione fatta dai colleghi precedentemente ma mi soffermerei per un attimo ad indicare alcuni aspetti che non abbiamo trattato qui in precedenza. Difatti i primi problemi che noi abbiamo avuto con il Fondo di Sviluppo Regionale sono stati quelli di non poter catalogare con una stessa nomenclatura le domande di contributo. E qui c'è stato effettivamente un po' di imbarazzo perché a volte c'erano delle differenze tra Regione e Regione, tra Italia e altri Paesi europei, e mentre delle opere venivano finanziate in Olanda, qui da noi per esempio queste stesse cose non erano possibili. Il collega ha messo molto bene in rilievo che il famoso decollo industriale per noi ha avuto molto ritardo e quindi ci troviamo condizionati a procedere ancora in un certo modo. Comunque è questo un capitolo, quello del FESR, che ormai è avviato e che, per dare a pieno tutte le sue possibilità, deve essere completato con adeguata meccanizzazione perché è assolutamente necessario snellire tutte le procedure interne alle Regioni, per ottenere anche una migliore consultazione con gli altri organi competenti.

Un problema che stiamo vivendo in questi giorni è, difatti, che nell'ambito regionale corriamo il rischio di non poter precisare a tempo le nostre domande, e non sappiamo come fare. Se ci rivolgiamo ad operatori esterni, allora si dice che sprechiamo il danaro pubblico perché all'interno della Regione noi i mezzi li abbiamo. Se ci rivolgiamo all'interno non abbiamo invece questa possibilità perché tutti hanno troppo lavoro da smaltire.

E purtroppo ancora oggi, in una Regione come la nostra, molto è affidato al dinamismo e alla volontà del singolo più che a strutture esistenti. E basta pensare che ancora non abbiamo le leggi che riguardano l'organizzazione degli uffici: dopo quattordici anni di attuazione delle Regioni noi siamo ancora in queste condizioni! Altre Regioni già si sono adeguate in questo senso, noi ancora siamo in queste condizioni e quindi ci vuole molta buona volontà, molta pazienza per svolgere certi compiti e credo che nella Regione Calabria queste difficoltà pesino molto.

PRESIDENTE :

Mi scusi ma vorrei capire bene. E' molto interessante quello che dice, ma vorrei capire se questa precarietà organizzativa di cui ci parla e che sembra indiscutibile, sia tale da rendere giustificati i rilievi che eventualmente vengono mossi dalla CEE. Oppure non è così e invece,

malgrado queste difficoltà, si deve dire che la Regione Calabria riesce ad affrontare bene i suoi compiti. Allora questo rapporto Regione-CEE, Regione-Amministrazione centrale com'è ?

PARISI :

Io stavo evidenziando quali possono essere i meccanismi anche all'interno di una Regione che, nonostante tutti questi problemi, ha dimostrato di poter presentare domande e di poter mettersi in contatto con tutte le altre Regioni. E' quindi una disorganizzazione nell'ambito regionale, però al livello operativo abbiamo dimostrato che il discorso sia possibile; e infatti i contributi, se si guardano le statistiche, dimostrano che la Regione Calabria è tra le prime Regioni che ha organizzato questi Fondi. Per quanto riguarda i problemi dell'attività o i collegamenti esistenti tra la Regione e il Ministero del Mezzogiorno o Cassa per il Mezzogiorno o CEE vale esattamente il discorso che ha fatto il collega precedentemente e difatti i problemi più grossi vi sono stati specialmente nella fase dei pagamenti. Cioè per noi programmare è difficile, perché i Fondi arrivano almeno dopo dodici mesi ed è uno scarto troppo forte.

PRESIDENTE :

Prima lei aveva parlato di alcune iniziative per le quali il finanziamento da noi non è ammesso ma negli altri Paesi viene ammesso.

Potrebbe riferire quali iniziative si volevano realizzare che non sono state considerate ammissibili dalla Comunità e quali altre invece, fra le più importanti, sono state realizzate e possibilmente anche l'entità dell'investimento e del finanziamento ?

PARISI :

Purtroppo non ho portato questi dati e quindi non potrò essere esauriente. Però qualcosa la posso certamente dire. Noi abbiamo preparato tempo fa una domanda che riguardava il rimborso su aspetti

sanitari, o anche gli asili nido perché questo è uno dei problemi grossi che investiva la Calabria, e che se si guardano gli schemi del regolamento 214 e successive integrazioni poteva essere uno dei capitoli che prevede la contribuzione del FESR. Questo a noi invece, purtroppo, non è stato concesso. Abbiamo notato la stessa cosa anche in altri settori ma questo, che era tra le scuole e i servizi in genere, può essere uno dei capitoli più importanti per la nostra Regione perché tutti i comuni si sono occupati di queste strutture, perché a livello sociale hanno una loro fondamentale importanza. Abbiamo avuto la possibilità di presentare certe domande che pure hanno una rilevanza interna nella nostra Regione, ma ci siamo dovuti necessariamente fermare soltanto alle infrastrutture... qui anzi vorrei riferire di un settore del quale oggi mi occupo.

Del FEOGA-Orientamento, in particolare dei regolamenti 355/77 e 1760/78, ho un'esperienza a dir la verità di transizione, perché ho cominciato a collaborare nel '82. In quell'anno veniva a scadere il regolamento 355 ed era già pronta la scadenza per il 1760. Fra i due regolamenti sicuramente il 355 - che riguarda la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti - ha trovato una piena applicazione qui in Calabria. Fino ad ora, e considerando che le prime richieste sono partite nel '79, in tutto sono stati finanziati in questo settore 28 progetti, di questi soltanto due sono stati soppressi, abbiamo avuto un finanziamento complessivo per 23 miliardi, e per oltre 80 miliardi d'investimento.

Di questi progetti ne abbiamo già realizzati 14 e alcuni sono attualmente in istruttoria presso la CEE, ma potrebbero essere approvati presto dalla Commissione se già non sono stati approvati. Abbiamo poi in ufficio 10 progetti. Analogamente, non potrei dire sull'applicazione del regolamento che prevede possibilità di infrastruttura rurale, di abitato rurale, di acqua potabile. Per diversi motivi sono stati interrotti e devono essere iniziati nuovamente.

PRESIDENTE :

Ringraziamo il Sig. PARISI dell'Ufficio CEE della Regione Calabria per il contributo che ha voluto offrirci, anche se resta il rammarico di non aver conosciuto più dettagliatamente le maggiori iniziative intraprese mediante Fondi CEE, a causa del disguido avvenuto che non ha reso utilizzabile oggi la documentazione già predisposta.

Sono ora presenti anche rappresentanti per la Regione Molise e per la Regione Campania : l'Ing. CREA, il Dott. TAGLIALATELA e il Dott. GENTILE. Però credo che a questo punto non si possano inserire in quello che è un discorso alquanto unitario che continua da stamattina. Quindi auspicherei una partecipazione attiva domani, intervenendo dopo la trattazione dai singoli Fondi come da programma. Aveva chiesto di parlare ora il Dott. PUTIGNANO della Confagricoltori di Roma, e quindi continuerà questo utile dialogo tra Istituzioni, Regioni in particolare, e Confederazioni degli agricoltori.

Dott. Giuseppe PUTIGNANO - Confederazione Italiana Agricoltori (Roma).

Ringrazio dell'opportunità offertami, anche se mi rendo conto che la giornata è stata faticosa e probabilmente sembrerebbe eccessivo un ulteriore intervento tecnico nel merito di quello che è l'argomento principale di questo importantissimo Convegno. Vorrei dunque piuttosto offrire qui una presenza della Confederazione Italiana Coltivatori come riconoscimento verso la sensibilità direi eccezionale, e contestuale, dell'Università degli Studi della Calabria e della Comunità Economica Europea, riguardo alla situazione esistente e i cambiamenti in atto, sul tema delle politiche comunitarie che vanno evolvendo soprattutto in direzione di quelle realtà che più hanno bisogno e che più vanno riequilibrare all'interno della Comunità Economica Europea.

Direi quindi che, trattandosi di un Convegno che guarda all'esperienza delle Regioni meridionali italiane, questa esperienza significa anche cultura e quindi come cultura va anche considerato il ruolo dell'Italia come Stato membro nella Comunità Europea, e quello che il Meridione ha significato e come può essere collocato all'interno di queste problematiche di sviluppo che lo interessano in modo così profondo.

Noi, come organizzazione professionale, e mi ha già preceduto la Confagricoltura, dal punto di vista dell'esperienza sul territorio abbiamo posto una serie di problemi e soprattutto abbiamo direi il polso di una serie di situazioni. I soggetti a noi vicini, ai quali noi siamo più interessati, per i quali noi portiamo avanti e sviluppiamo iniziative di intervento politico e professionale, sono le imprese dirette coltivatrici. Esse sono i soggetti più interessati di tutti agli interventi nazionali, regionali e comunitari in agricoltura. Direi comunque, proprio come è già risultato da questa tribuna autorevole, che anche a mio avviso è importante, in un momento come questo, saper guardare alle politiche strutturali nell'ambito comunitario come elemento di consistente riequilibrio, per dirlo in termini molto semplici. Uno strumento cioè per poter dare a delle realtà socio-economiche la possibilità di risolvere problemi importantissimi, come quelli di approvvigionamento interno, ma anche di competitività e di concorrenza nel campo nazionale ed internazionale. Grazie.

PRESIDENTE :

Ringrazio il Dott. PUTIGNANO e invito ad effettuare la rituale pausa con qualche minuto di anticipo perché sono intervenute la RAI e le televisioni locali e vorrebbero mandare in onda un servizio per il prossimo telegiornale.

Seconda giornata

27 Giugno 1985

PRESIDENTE :

Riprendiamo i lavori con due rapidissime parole da parte mia, anche per informare il prossimo relatore - il Dott. TOFFANIN, Direttore alla DG V - sull'impostazione data a questo Convegno e sulla quale sembra valga la pena di insistere. Molti, ieri, hanno espresso espliciti apprezzamenti definendo questo Convegno come "non noioso", come "convegno-test". A me sembra che siano espressioni positive e invito quindi tutti a comportarsi in modo tale da poterci guadagnare ancora questi giudizi.

In quanto al Dott. TOFFANIN, che abbiamo quasi "costretto" - essendo la sua cortesia nota quanto la sua preparazione - ad intervenire al nostro convegno inserendolo tra altri impegni già presi, lo ringraziamo ancora caldamente, anche se dovrà purtroppo lasciarci quasi subito per questi impegni che lo chiamano altrove.

Resterà comunque per consentire anche un breve dibattito dopo la sua relazione come ci ha promesso. Cedo senz'altro la parola al Dott. TOFFANIN.

Dott. Ezio TOFFANIN - CCE
Il Fondo Sociale Europeo

Grazie, Signor Presidente, di tener conto anche delle necessità dei miei spostamenti e cercherò nel periodo di tempo che mi è accordato, prima della mia partenza, di ottemperare il meglio possibile al compito che mi è stato affidato.

Quando si deve parlare di uno strumento finanziario come è il Fondo Sociale Europeo, si prova una certa difficoltà che è legata al tipo di persone che ascoltano. Io ho notato che in sala ci sono due categorie di persone: una è quella dei colleghi che noi consideriamo sostanzialmente gli addetti ai lavori, quelli con i quali noi parliamo in codice, in linguaggio cifrato, in articoli, in regolamenti, ecc. Ci sono invece altri che non sono "addetti ai lavori" e per i quali il linguaggio cifrato non è molto chiaro. E allora, quando si parla di queste cose, si rischia di interessare una parte dell'uditorio e di non interessare l'altra. Tenuto conto anche del poco tempo disponibile, io avrei allora previsto di adottare una formula un po' diversa dal solito, che si situa a metà strada fra il linguaggio cifrato e il linguaggio per dir così pedagogico, pur sapendo che corro un rischio ancora più grande che è quello di non interessare nessuno. Siccome però amo il rischio, lo prendo, e mi si scusi sin d'ora se questa mia intenzione verrà tradita dal risultato.

Vorrei fare questo esercizio in tre momenti:

- un primo momento destinato ad una analisi rapida del meccanismo e del funzionamento;
- un secondo momento dedicato ad una presa di conoscenza di certi risultati interni finanziari;
- e in un terzo momento, dall'analisi di questi risultati, vedere un po' anche con dei test, con degli elementi spia, cosa si può fare per migliorare le cose.

Ritengo che questa formula mi permetterà di essere anche più rapido di quanto sarei se adottassi un altro sistema; così lasceremo un po' di tempo anche per le domande che vorrete farmi e alle quali sarà mia cura rispondere nel modo più esatto possibile.

Per il meccanismo direi che prima bisogna prendere conoscenza delle finalità del Fondo. Il Fondo consacra la più grossa parte delle sue risorse alla formazione e alla riconversione professionale delle persone. I testi parlano di formazione e orientamento. Attiro la vostra attenzione su questo: significa che l'orientamento da solo non è preso

in considerazione per un intervento. Una parte delle risorse è consacrata ai premi di occupazione o al sostegno salariale di persone occupate in posti di lavoro che rispondono a delle esigenze di interesse collettivo. Per esempio possono essere le iniziative per il ricupero di certi monumenti storici, per il rimboschimento di certe foreste, ecc.

Il bilancio del Fondo è sottoposto ad una quotizzazione della distribuzione, non quote per Paese ma quote per materia di intervento.

Il 75 % va ai giovani sotto i 25 anni, il 20 % va agli adulti e il 5 % viene consacrato ad operazioni specifiche, che hanno carattere innovativo e che possono servire di esempio per gli altri Paesi. Il tutto viene suddiviso ancora un'altra volta per riservare il 40 % alle Regioni super prioritarie, di cui il Mezzogiorno fa parte. Ritorrerò su questo 40 % perché non è senza conseguenze piuttosto serie anche sull'utilizzo dei Fondi da parte dell'Italia.

Ci sono tre grandi categorie di persone che possono usufruire dell'intervento :

Una prima è quella di persone che si trovano in condizioni di precarietà nei confronti del posto di lavoro. Si tratta specialmente di disoccupati, di persone minacciate di disoccupazione o di categorie che sono particolarmente svantaggiate rispetto al lavoro (ad esempio i lavoratori emigranti o i lavoratori minorati). Fra le categorie svantaggiate abbiamo l'abitudine di annoverare anche le donne, per la ragione molto semplice che le donne soffrono ancora di talune discriminazioni sul lavoro e in particolare per l'accesso a talune professioni dove le lavoratrici sono sottorappresentate, esiste insomma una situazione che il Fondo Sociale ritiene di poter aiutare.

Una seconda categoria, più piccola ma altrettanto importante è quella di persone occupate. Persone occupate presso piccole e medie aziende : gli interventi sono rivolti alla salvaguardia e allo sviluppo dell'occupazione grazie in particolare all'introduzione di nuove tecnologie. Non si tratta qui di persone che sono minacciate da disoccupazione o comunque minacciate in maniera diretta e immediata sul posto di lavoro; però, soprattutto le piccole e medie aziende se non si aggiornano, se non si modernizzano, se non utilizzano le risorse delle nuove tecnologie, rischiano a termine di essere poste fuori mercato. E talvolta, non sempre, talvolta questa modernizzazione solleva necessità sul piano della formazione professionale e anche qui il Fondo è disponibile.

La terza categoria è quella di persone che professionalmente si dedicano alla moltiplicazione dei posti di lavoro, a facilitare l'accesso all'occupazione; penso per esempio ai formatori, agli esperti in orientamento o in collocamento, a quella nuova figura di cui si parla ormai da

qualche anno ma di cui si trova qualche difficoltà a definire in maniera esatta i contorni - gli agenti di sviluppo - che sono quelle persone che possono tenere in mano la fila delle azioni da realizzare. Mi viene ora in mente quello che si diceva ieri sera a proposito dei Programmi Integrati Mediterranei, dove, in tutta evidenza, se non esiste qualcuno che possa tenere in mano l'organizzazione e la gestione di questi programmi, non si può sperare che si realizzino delle operazioni, e questa nuova possibilità offerta dalla Comunità potrebbe diventare un'occasione perduta.

Per quel che riguarda le spese, il Fondo rimborsa praticamente tutte le spese legate alla formazione professionale, le spese legate ai premi di occupazione, in caso di assunzione in posti di lavoro nuovi, e i sostegni salariali per i posti d'interesse collettivo.

Il Fondo non ha competenza ad intervenire in materia di investimenti, ci sono altri Fondi della Comunità che servono a questo; solo quando ci sono investimenti diretti a sviluppare la formazione professionale, a migliorarla, a farne crescere l'efficacia, c'è una possibilità di presa in considerazione delle spese di ammortamento, ammortamento che può effettuarsi anche in via accelerata nelle zone del Mezzogiorno.

Termino questa prima parte con note rapidissime sulle procedure. La presentazione delle domande si fa tramite il Ministero del Lavoro, una volta all'anno, entro il 20 ottobre; organismi di diritto pubblico o privato possono indifferentemente organizzare le operazioni e la quota di partecipazione del Fondo è generalmente del 50 % maggiorato al 55 % nelle zone superprioritarie, come il Mezzogiorno il finanziamento avviene a condizione che il resto sia reso disponibile dai pubblici poteri.

La decisione di accoglimento comporta contestualmente il versamento automatico di un anticipo del 50 %. Il saldo viene chiesto entro 10 mesi dalla fine dell'operazione. A questo proposito, come primo test, vorrei indicare, avendo sentito ieri, parlando credo di un altro strumento comunitario, che c'è una certa mancanza di interesse perché questi Fondi comunitari intervengono con grande ritardo. Si parlò di controlli, se ho ben capito, con cinque anni di ritardo. Devo dire a questo proposito che il Fondo Sociale non si sente implicato in questa critica. Vi dò direttamente un esempio: la Commissione ha deciso il 19 giugno su tutte le domande presentate per il 1985 entro il 20 ottobre dello scorso anno. Sono domande fatte dagli operatori immediatamente dopo le vacanze. Quindi diciamo da settembre dello scorso anno al 19 giugno di quest'anno è stata fatta l'istruttoria; presa la decisione, in questi giorni viene pagato l'anticipo del 50 % automatico. Aggiungo che se la decisione è intervenuta solo il 19 giugno è perché l'autorità di bilancio ha approvato il bilancio il 14 giugno. Se, come le regole vorrebbero, il bilancio fosse stato approvato alla fine dello scorso

anno al più tardi all'inizio di quest'anno, la decisione in base alla regolamentazione avrebbe dovuto essere presa entro il 31 marzo.

Questo significa che, per quel che riguarda il Fondo, in un periodo da sei a sette mesi dalla preparazione delle domande si può arrivare all'incasso di un anticipo del 50 %. Il saldo, la richiesta di saldo si fa entro dieci mesi dalla fine dell'operazione; il che significa che i controlli che ci devono essere, da parte dell'Amministrazione del Fondo o da parte del Controllo finanziario, vengono effettuati entro l'anno che segue.

Volevo chiarire questo perché occorre evitare che si faccia d'ogni erba un fascio e occorre soprattutto evitare di attribuire talvolta alla Comunità colpe che non ha. E' chiaro che se le domande di saldo vengono varate dai Paesi con grande ritardo, i controlli seguono questo ritardo perché possono essere fatti solo quando la richiesta di pagamento viene introdotta.

Vorrei entrare adesso nella seconda parte di questa relazione per introdurre un apprezzamento delle cose e anche fare uno sforzo d'analisi.

Noi abbiamo tentato una stima di quello che si spende negli Stati membri in materia di formazione professionale.

Siamo arrivati ad una cifra favolosa : 50 miliardi circa di ECU, che corrispondono a circa 70.000 miliardi di lire. Di questa cifra, l'Italia copre una percentuale che probabilmente è poco sotto il 10 %. Per l'Italia una cifra che comprende : il Fondo di Rotazione gestito dal Ministero del Lavoro, i bilanci regionali o di altre entità territoriali (Comuni, Province) sempre in materia di formazione evidentemente, spese di enti pubblici o altri enti che gestiscono bilanci di natura pubblica, tutta la grossa parte della formazione permanente che non è evidentemente di competenza del Fondo Sociale, la formazione fatta dalle aziende per le aziende, senza intervento dei poteri pubblici e ogni altra forma di intervento effettuata con Fondi privati. Se si pensa che il bilancio del Fondo è dell'ordine dei 2 miliardi di ECU anno, pari a 2.700/2.800 miliardi di lire, rappresenta poco più poco meno il 4 % della spesa degli Stati membri.

Se si aggiunge la parte del Fondo in materia di sostegno salariale per la creazione di posti di lavoro, questa percentuale rispetto alla spesa di formazione professionale è ancora più bassa.

Devo aggiungere subito che siccome il Fondo, come ho detto prima, interviene per circa la metà o poco più, quando l'altra metà è pagata dai poteri pubblici le proporzioni diventano un po' diverse.

Se prendiamo come test l'anno 1985, gli Stati membri hanno presentato 5 miliardi di ECU di domande, sono circa 7.000 miliardi di lire. Rispetto a questi 7.000 miliardi di lire, il bilancio del Fondo rappresenta circa il 40%. E' già una percentuale rispettabile che vi prego di tenere a mente perché, sul piano delle conseguenze in particolare per l'Italia e per il Mezzogiorno, è piuttosto importante.

Vorrei analizzare con voi alcune cifre: lo faccio solo per gli ultimi anni; lascio da parte gli anni d'oro 78-79 dove l'Italia aveva sfiorato e anche superato il 40%. Nel 1981 l'Italia ha avuto il 34,1%. Nel 1982 è scesa al 29,3%, nel 1983 al 28,5%. Nel 1984, c'è stata una caduta al 22,4% e nel 1985 una leggera ripresa che dovrebbe situarsi intorno al 26,5%. Questa è la parte dell'Italia, ove la diminuzione ha corrisposto ad un aumento d'intervento in altri Paesi. Per esempio il Regno Unito è passato dal 19% nel 1978 al 32% nel 1984. Nel 1985, in corrispondenza di questa leggera ripresa per l'Italia il Regno Unito è sceso al 24,3%.

Questo perché? Le ragioni sono numerose e non perderò tempo ad analizzarle davanti a voi. Direi che sono dovute essenzialmente, primo, all'evoluzione della disoccupazione, secondo, all'aumento della domanda da parte di alcuni Stati membri e in particolare da parte dell'Italia.

Se esaminiamo un documento che ho trovato sul tavolo ieri, il bilancio del Fondo è passato da 200 milioni di Unità di conto nel 1972 ai 2 miliardi circa di ECU nel 1985. Lasciamo da parte la differenza tra l'Unità di conto e l'ECU, ma quello che importa è la proporzione. C'è stato quindi un aumento di 10 volte. Nello stesso periodo, la disoccupazione è passata da meno di 3 milioni a 12 milioni di persone. E' aumentata di 4 volte. Quindi si può dire che il bilancio del Fondo sia cresciuto in maniera più importante dell'evoluzione della disoccupazione.

E abbiamo visto un attimo fa che per quel che riguarda l'Italia in generale l'evoluzione è stata in questi ultimi anni piuttosto negativa.

Vorrei prendere qualche cifra e non vorrei analizzare il Mezzogiorno nel suo insieme, perché il Mezzogiorno nel suo insieme non è test: ho scelto la Calabria che è anche la Regione che ci ospita oggi. Nel 1981 per prendere il parallelo del periodo che analizzavo prima, la Calabria ha ottenuto impegni per 9,4 miliardi; nel 1982, più del doppio, 19,4 miliardi; nel 1983, 22,3 miliardi; nel 1984, è iniziata una discesa, 16,7; nel 1985, scesa a 10,7 miliardi. Vi faccio notare che in corrispondenza della discesa dell'Italia che analizzavo prima, che è passata se ricordo bene dal 36 al 22%, la Calabria aveva aumentato in maniera notevole gli impegni da parte della Comunità.

Nel momento in cui l'Italia segna una certa ripresa che passa dal 22,4 al 26,5, la Calabria segna il passo e ottiene crediti che sono di un terzo meno dell'anno precedente.

Quali sono le ragioni di tutto questo? Penso che i colleghi e gli amici calabresi possono analizzarle meglio di noi, ma noi dell'Amministrazione comunitaria vediamo queste cose in un certo senso e non bisogna nasconderci che ci sono giustificazioni oggettive. La prima è che è entrata in vigore una nuova regolamentazione del Fondo. Sotto il vecchio regime, il Fondo accordava almeno il 50 % alle Regioni prioritarie.

Siccome le Regioni superprioritarie come il Mezzogiorno avevano preferenza assoluta, si finanziava tutto nelle Regioni prioritarie e dopo nel resto. Succedeva che, per esempio, il 45 % delle risorse del Fondo andavano alle Regioni superprioritarie, in periodi in cui la Grecia non faceva ancora parte della Comunità. Adesso, ve l'ho detto prima, sotto la nuova regolamentazione esiste una quota del 40 % non una lira di più e non una lira di meno è riservata alle Regioni superprioritarie. Tenendo conto che nonostante l'evoluzione del bilancio del Fondo, l'evoluzione positiva come vi ho detto prima, in questi ultimi anni ha un po' segnato il passo, questa quota è diventata piuttosto striminzita. Pensate per esempio che per le Regioni superprioritarie, solo per la categoria giovani, le domande 1985 sono state di oltre 900 milioni di ECU. Il bilancio era solo di 600 milioni, significa che un terzo delle domande hanno dovuto essere tagliate.

La prima conseguenza è che, mentre sotto la vecchia regolamentazione diciamo passava tutto, se mi concedete questa espressione, adesso c'è concorrenza stretta fra le varie Regioni superprioritarie.

Si aggiunga che a partire dall'anno prossimo ci sono due nuovi Paesi: Spagna e Portogallo che concorreranno - il Portogallo per tutto il territorio, la Spagna per una parte - a questo 40 %; e soprattutto c'è l'evoluzione del bilancio. Se sarà, come rischia di essere, piuttosto striminzito, i risultati per Regioni come la Calabria rischiano di essere quasi catastrofici.

Vengo rapidissimamente all'ultima parte che è quella di vedere cosa si può fare. Un accresciuto accento da parte del Fondo sulla professionalizzazione degli interventi. Professionalizzazione, evidentemente, a favore delle persone implicate nelle operazioni.

Quindi direi che gli interventi di tipo generale, gli interventi senza finalizzazione, gli interventi di tipo assistenziale (qualche volta bisogna chiamare le cose con il loro nome), non trovano più spazio negli interventi del Fondo. Non lo trovano più neppure in Regioni come quelle del Mezzogiorno. E allora prendiamo come esempio qualche domanda: non

farò i nomi, cercherò di camuffare un po' gli esempi. Voglio dire chiaramente che nella misura in cui si presenta una domanda d'intervento al Fondo - a favore di giovani sotto i 25 anni, in zona superprioritaria - e si guarda l'ammontare della domanda che è dell'ordine di 30-40 miliardi di lire e il numero di persone che è 35-40 mila e nessun altro particolare è fornito, questa domanda è destinata ad essere classificata senza priorità. Perché? Perché ancora una volta una lettura degli orientamenti mostra che per i giovani sotto i 18 anni ci sono un certo numero di condizioni da rispettare, per i giovani sopra i 18 anni, ci sono altre condizioni da rispettare. Se si tratta di disoccupati o di minacciati di disoccupazione, sono condizioni diverse da rispettare per ogni gruppo e le domande devono essere separate. Se questo non si fa, l'amministrazione del Fondo è nell'incapacità assoluta di farlo al posto di coloro che sono preposti all'organizzazione e alla gestione delle domande.

Quindi succede che le domande vengono classificate come non prioritarie. Quest'anno è andata ancora benino perché, nonostante i tagli di cui ho parlato, il Fondo ha potuto finanziare in parte anche le domande non prioritarie. A partire dall'anno prossimo, sono sicuro che le domande non prioritarie resteranno senza finanziamento.

Ma c'è di più. Parlavo prima di alcune cifre per l'Italia e ho dato qualche esempio per la Calabria. Sono cifre d'impegno, non cifre di spesa. L'Italia in generale e il Mezzogiorno in particolare, detengono il primato delle restituzioni: le restituzioni per azioni approvate e non realizzate. Io di questo ho qualche idea, ma non avendo elementi precisi, preferisco tacere. Sul piano delle spese le cifre che ho indicato prima vanno diminuite di un 15-20%. L'Italia ha restituito circa 150 milioni di ECU per l'anno 1984. Quindi queste restituzioni - che non possono venire riutilizzate - sono perdute sia per coloro che le avevano ottenute e non le hanno utilizzate, sia per quelli che avrebbero potuto ottenerle se le economie fossero state fatte in partenza. Vi faccio un esempio: quando, sotto il regime della legge conosciuta sotto il numero di 285 per i giovani, si facevano degli interventi del Fondo per giovani sotto i 25 anni (mentre la legislazione italiana dava fino a 29 anni), si introducevano domande per decine di migliaia di persone, ma quando in sede di controllo si trovava che almeno un terzo o più di un terzo (in una Regione italiana superava la metà) era gente sopra i 25 anni, il finanziamento non veniva accordato anche se l'impegno era stato puntualmente effettuato.

In altri casi se le condizioni di accesso al Fondo non sono rispettate, il finanziamento non viene corrisposto perché in sede di analisi della domanda, di istruttoria preventiva, c'è un primo controllo direi di merito sulla base degli elementi disponibili che permette di fare una classifica delle domande. Il fatto che la domanda venga classificata prioritaria significa che c'è un'apertura di credito con la funzione di

anticipo come ho detto prima, ma non significa che il pagamento finale viene assicurato; in sede di controllo si verifica poi se tutte le condizioni previste dalla regolamentazione e dagli orientamenti vengono rispettate. Ma, si dice, nel Mezzogiorno queste condizioni non sono applicabili; non sono applicabili perché sono fabbricate alla luce delle esperienze di altri Paesi europei o del Centro-Nord d'Italia. Devo dire che non è vero. Non è vero perché se è vero come è vero che il Fondo, la vocazione del Fondo, è di favorire l'occupazione, l'occupazione si favorisce solo nel rispetto di certe condizioni minimali che permettono appunto di far sperare che le persone destinatarie degli interventi possono trovare un posto di lavoro. Ed esistono. Mi dispiace che il collega del Ministero del Lavoro di cui ho sentito il nome ieri non sia qua, perché è calabrese e l'ho sentito fare delle liste di cose possibili in Calabria col finanziamento del Fondo. Cose che poi non si fanno perché si preferisce la comodità di presentare le azioni globali, le azioni di cui ormai tutti sanno che sul piano dell'occupazione servono a poca cosa: azioni che possono essere definite sostanzialmente come fabbriche di disoccupati ma non azioni che conferiscono ai destinatari delle qualifiche professionali.

Io sono stato già più lungo di quello che avrei voluto, perché volevo lasciare appunto spazio alle vostre domande, e quindi mi fermerei qui. Mi scuso se sono stato forse un po' analitico, un po' crudo negli apprezzamenti, ma ho cercato di far passare un messaggio. Il messaggio è questo: l'avvenire non è roseo, perché il bilancio del Fondo non è in pieno sviluppo, si è sviluppato in passato, ma c'è una stasi; nelle Regioni del Mezzogiorno c'è un calo di interventi che si è verificato in quest'ultimo periodo, questo calo può continuare o essere arrestato, ma questo dipende da coloro che hanno in mano le fila delle operazioni e coloro che hanno in mano le fila sono gli operatori, sono gli organizzatori di operazioni, sono gli enti di formazione, le aziende e le amministrazioni regionali. E mi fermo qua, Signor Presidente.

Per concludere volevo aggiungere che sono disponibile per tutti i dati che sono nei miei cartoni e anche nei cartoni di Bruxelles, ma temo che l'analisi delle possibilità di rimedio vada perseguita in loco.

E dico subito perché. Ritengo di aver individuato la piaga maggiore dell'Italia - riguarda l'Italia tutta intera e non solo il Mezzogiorno - nell'esistenza di quell'elemento in materia di formazione professionale che va sotto il nome di "attività consolidata".

Ho sentito il Ministro del Lavoro in un Convegno come questo parlare di 40.000 formatori in Italia che fanno di tutto fuorché formare. Di non so quanti centri di formazione in cui le persone che li frequentano sono di professione "formati professionali" e in sede di controllo da parte della Comunità è stato verificato, anno dopo anno, l'esistenza delle stesse persone che frequentano lo stesso corso.

E' una macchina infernale che assorbe cifre paurose. Se non si sente in Italia in generale ancora una volta, e probabilmente in particolare nel Mezzogiorno, il bisogno di rinnovare questa macchina, di convertirla in qualche cosa che serva all'occupazione delle persone, credo che il declino sia fatale perché la disoccupazione strutturale che esisteva venti anni fa solo in Italia, adesso esiste dappertutto. E forse il fatto che questa disoccupazione strutturale sia di data più recente in altri Paesi ha permesso a questi di adattare il loro strumento, di modernizzarlo, di utilizzarlo in maniera più efficace e quindi di porli in condizioni più favorevoli per usare meglio le risorse finanziarie del Fondo.

Io credo francamente che la causa maggiore di questa situazione vada ricercata nell'esistenza del consolidato e nella comodità che trovano i famosi politici che sono poco sensibili alla realtà Comunitaria perché non vedono i risultati immediati. Questi stessi politici devono prendere l'iniziativa per fare qualcosa una buona volta a favore dell'occupazione : potrebbero così nel corso stesso della legislatura o della loro carica vedere risultati piuttosto concreti e assistere anche ad un recupero da parte dell'Italia delle percentuali degli anni d'oro.

Credo, Signor Presidente, che ci siano altri motivi senza dubbio ma questo è il più macroscopico. E se si cominciasse da lì sono sicuro che le cose cambierebbero. Grazie.

PRESIDENTE :

Ringrazio il Dott. TOFFANIN ma devo dire che, prima di dare la parola a qualcuno del pubblico, è mio dovere prenderla per primo perché mi pare che abbiamo assistito ad una rappresentazione piuttosto drammatica di questo stato di cose.

Tanto più drammatica in quanto questo Fondo riguarda la formazione e l'orientamento professionale, cioè l'occupazione o meglio la disoccupazione che è un male davvero grave per non dire terribile. Abbiamo sentito parlare di primato delle restituzioni; ieri abbiamo sentito dire da un autorevole ed efficiente rappresentante della Regione Puglia che non era mai riuscito a dare un milione ad un artigiano; ora abbiamo sentito parlare di questo calo in Italia da 36 % a 22 % mentre altri Paesi sono passati da 19 % a 32 %.

Chiedo francamente al Dott. TOFFANIN di darci qualche indicazione in più, per comprendere meglio quanto accade: per esempio questa incompletezza delle domande di cui si è parlato, è un fatto di grande incidenza? Se così fosse qualche speranza potrebbe esserci, non essendo questo un problema troppo difficile da risolvere. La incompletezza delle domande invece, è stato osservato ieri molto acutamente, rispecchia talvolta una mancanza di idee o addirittura viene rilevata pretestuosamente e per molte diverse ragioni, anche politiche.

Allora, a parte quello che le persone presenti potranno qui stesso riferire immediatamente, pregherei il Dott. TOFFANIN di dirci qualcosa in più perché si parla di giovani, si parla di disoccupazione, si parla di piccole e di medie aziende, cioè si parla di tutto quel tessuto che è così rappresentato in questo Convegno e così strettamente attinente ai problemi economici del Mezzogiorno.

Anzi, se lo desiderate chi vuole prendere la parola per integrare le mie domande può farlo ora e, così, il Dott. TOFFANIN potrà rispondere a tutte insieme. Chiede di parlare il Dott. PISCARDI della Regione Puglia.

Dott. PISCARDI :

Io però a questo problema, che è fondamentale indubbiamente, aggiungerei altri due aspetti che, se guardati con la giusta cautela e attenzione, potrebbero aiutare a migliorare la nostra vita.

Innanzitutto il metodo con cui si forma una domanda di contributo. A mio modo di vedere questa domanda dovrebbe essere formulata tenendo presente l'esigenza del mercato, cioè la domanda del mercato. La ragione è semplice, evidentemente: è inutile che si formi qualcuno se poi quel qualcuno non ha dove andarsi a collocare.

Il secondo punto riguarda il metodo con cui vengono rilevate le esigenze lavorative da presentare poi come riferimento per le erogazioni richieste alla Comunità. Il Ministro del Lavoro intanto ha un ruolo che non si è ancora capito bene, che io non ho ancora capito bene. Le Regioni continuano a muoversi con un Ministero del lavoro che agisce in una situazione che è di incertezza istituzionale, perché? Dal decreto delegato n. 116 alla legge n. 4 sulla formazione professionale e così via, il Ministero del lavoro dovrebbe avere un ruolo che è preciso: un ruolo di referente, di coagulatore delle istanze.

In realtà il Ministero, con una prassi ormai consolidata da anni, che è quella "dei progetti quadro ministero" e quello dei "progetti quadro Regione", in sostanza continua a fare in proprio la gestione della formazione professionale, utilizzando in maniera probabilmente non del tutto corretta il parere delle Regioni su progetti dei quali le Regioni però non conoscono un gran che e pertanto, alla fine, il grado di partecipazione delle istituzioni e tutta la formulazione del pacchetto complessivo Italia nei vostri confronti è carente.

Vorrei ora, se mi è consentito, fare anche due domande:

La prima è: come poter cancellare ormai quella "attività consolidata" di cui si è parlato? Riportare il ruolo del Ministero più vicino a quanto prevede la legge, secondo quanto ho detto poco fa, potrebbe migliorare l'efficacia, l'utilità del denaro che la Comunità, la Regione, lo Stato italiano profonde in queste cose?

L'altra domanda veramente è un fatto tutto interno e forse proprio qui non gliela dovrei fare, perché è un fatto nazionale. Però ritorno sulla questione del ruolo del Ministero del Lavoro in questa faccenda, soprattutto agli aspetti di ordine finanziario, cioè alla facilità di movimento del denaro, alla viscosità del fondo di rotazione nel trasferimento di fondi alle Regioni e dalle Regioni agli enti che hanno fatto formazione professionale; sicché gli enti che hanno fatto formazione professionale ricevono il denaro non si sa quando. Lei prima ha parlato di 10 mesi dalla domanda tra Comunità e Stato membro, ma le chiederei: lei ha una verifica di quando effettivamente quel danaro è arrivato a chi effettivamente ha fatto formazione professionale? Grazie.

Dott. TOFFANIN :

La ringrazio dell'integrazione che lei ha fatto. Le confesso che esito un po' a prendere posizione perché i vari aspetti che lei ha sollevato sono problemi interni.

Esiste un certo paradosso che vuole che l'interlocutore, lei l'ha ricordato, della Comunità sia lo Stato; il paradosso continua perché in un Paese come l'Italia, e lei l'ha pure ricordato, le Regioni sono competenti in materia di formazione professionale. Il fatto è che questa situazione esiste non solo in Italia ma anche in altri Paesi. E le entità territoriali che dispongono di competenze in materia di formazione professionale sono circa 600 negli Stati membri senza i due nuovi Paesi che non conosco ancora. Il che significa che la Comunità non può permettersi il lusso di intervenire per cambiare qualcosa su questa situazione. Deve conservare il rapporto diretto con l'interlocutore privilegiato che è lo Stato.

Io lo so che lo Stato fatalmente è causa di ritardi e non solo in Italia, però io le dico che dal giorno in cui un mandato di pagamento viene firmato a Bruxelles al giorno in cui il destinatario lo riceve - sia che sia l'operatore quando è diretto al destinatario oppure lo Stato quando c'è l'intermediario - fino a quel momento lì passano spesso da 4 a 5 settimane. Questo succede a me stesso in Belgio dove ho due conti e per trasferire una somma da una Banca all'altra ci metto 3 settimane. Questi ritardi quando ci sono vari intermediari non fanno che moltiplicarsi. Anche la Comunità ha qualche colpa : spesso è in ritardo e lo è stata soprattutto in passato. C'è poi il traffico bancario, il Ministero del Lavoro, le Regioni, eventualmente in alcune Regioni ci sono anche le Province come ulteriore passaggio. Quando il destinatario finale riceve le somme, le somme che riceve le deve rimborsare di soli interessi pagati sugli anticipi ricevuti dalle banche ! Mi scusi, non ho una risposta : è una constatazione che sottolinea le difficoltà che lei ha sollevato alle quali purtroppo non ho risposta.

PRESIDENTE :

Chiedo scusa ma vorrei chiedere qualcosa anch'io su questo ruolo del Ministero del Lavoro che sembra costituire un diaframma, dovrebbe essere un coordinamento ma pare invece un diaframma all'esercizio di una competenza regionale, assegnata alle Regioni proprio perché (come

tutte le altre competenze) ha riferimento al corpo sociale e al territorio regionale; altrimenti sarebbe stato inutile fare le Regioni per poi mandarle avanti con le amministrazioni centrali.

Ecco lei, dal suo osservatorio, prima di salutarla essendo ormai l'ora, può dirci come appare a lei la situazione ?

Dott. TOFFANIN :

Mi guarderò bene, per ragioni elementari di deontologia professionale dal fare una critica del Ministero del Lavoro, soprattutto essendo ora il Ministero del Lavoro assente. Dirò che probabilmente il problema che lei ha sottolineato può essersi verificato anche a livello regionale, e mi spiego.

Al Ministero del Lavoro ci sono 3 o 4 persone che hanno per incarico di gestire il Fondo sociale in Italia. In talune Regioni c'è una sola persona e, per gestire questa girandola di miliardi di cui ho parlato prima, che rappresenta poco rispetto al totale delle spese della Comunità ma che in senso assoluto è parecchio denaro, non basta.

La gestione del Fondo non è difficile, è un problema di numero di persone addette ai lavori e questo è vero sia al Ministero del Lavoro che nelle Regioni. Non in tutte forse ma in parecchie Regioni. Non ritengo di dire di più in questa sede, anche perché il Ministero del Lavoro è assente, Presidente.

PRESIDENTE :

I lavori proseguono dando la parola al Dott. SOLIMA, Direttore alla Direzione Generale per la Politica Regionale e, al termine della sua relazione, potrà svolgersi il consueto dibattito.

Dott. Rosario SOLIMA - CCE

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Signor Presidente, Signore, Signori, ho anzitutto da dire che sono particolarmente lieto di partecipare a questo Convegno perché ciò mi dà l'occasione di riprendere contatto (un contatto che purtroppo ho molto di rado) con una Regione che conosco bene essendone originario.

Certo il detto "nemo profeta in patria" vale indubbiamente anche per me e so che è facile dire e suggerire, ma un po' meno facile è poi avere un risultato, perché, le difficoltà sono quelle che sono. Ciò detto, credo che questo tipo di Convegno sia molto utile perché ci permette, come diceva l'amico TOFFANIN di tentare di "far passare il messaggio", di sensibilizzare gli interessati a certe cose.

Il tema che mi è stato affidato è quello del Fondo regionale e, come sapete, il Fondo regionale è lo strumento di base della Politica regionale comunitaria. Devo dire subito che mi sento particolarmente legato a questo Fondo nella misura in cui mi son dato a suo tempo molto da fare per contribuire alla sua nascita e dalla sua nascita lo dirigo e, quindi, in un certo senso ho tendenza a considerarlo un po' una mia creatura.

Questo Fondo è, come dicevo, lo strumento specifico della Politica regionale comunitaria. Però vorrei dire due parole su questa Politica comunitaria, perché molte volte si tende a pensare: Politica regionale = Fondo regionale e basta. Vorrei quindi fare un passo indietro: quando la Comunità è stata costituita, l'unico Paese che tenesse fermamente a una Politica regionale comunitaria, fra i Sei del tempo, era l'Italia. A seguito delle sue pressioni si è parlato di Politica regionale nel Trattato e si son messe una serie di disposizioni che indicano l'importanza, l'utilità, l'interesse dei problemi regionali. Però non c'è nessuna disposizione che formalmente preveda la messa in opera, la creazione, la realizzazione di una Politica regionale comunitaria. A differenza di altre politiche: per esempio la Politica agricola specificamente menzionata, e in un certo senso anche quella della concorrenza.

Se a seguito della pressione dell'Italia, noi troviamo nel Trattato delle disposizioni di politica regionale bisogna anche ricordare che lo strumento che era stato creato per rispondere alle esigenze di una Politica regionale comunitaria fu a suo tempo la Banca Europea degli Investimenti. Strumento indubbiamente molto importante e basti dire che il volume di interventi è sui 5 e 6.000 milioni di unità di conto all'anno di cui praticamente i due terzi (prima erano tre quarti) a

finalità regionali. Però sono sempre prestiti, prestiti da rimborsare. Prestiti che delle volte son stati fatti in dollari a 800 Lire il dollaro e che poi vanno rimborsati a 2.000 Lire il dollaro.

Solo quando l'Inghilterra e l'Irlanda sono entrati nella Comunità si è avuta la pressione per andare al di là delle semplici indicazioni del Trattato e al di là della Banca Europea. Allora si è dato vita al Fondo di sviluppo regionale. Questo Fondo ai suoi inizi era estremamente modesto; basti dire che il volume di mezzi di cui disponeva all'inizio era di 300 miliardi di Lire nel 1975.

Devo aggiungere che accanto al Fondo di sviluppo regionale un altro importante elemento è venuto ad aggiungersi al momento di questo primo allargamento, nel momento cioè in cui alla pressione dell'Italia si è aggiunta la pressione dell'Inghilterra e dell'Irlanda, per una più concreta Politica regionale comunitaria. Questo secondo elemento è quello che noi chiamiamo "l'elemento di coordinamento e di orientamento delle altre politiche" in funzione di preoccupazioni e di obiettivi regionali. Come strumento di questo coordinamento venne introdotto quello che noi chiamiamo "A.I.R.", cioè "l'analisi dell'impatto regionale" delle altre politiche.

E per dare un'idea dell'importanza di questo tipo di analisi, preciso che a seguito della prima di queste analisi, quella della Politica agricola comune, noi abbiamo evidenziato lo squilibrio che questa politica comune aveva determinato fra Regioni del centro nord (con la protezione soprattutto dei prodotti lattiero-caseari, del grano e della carne) e le Regioni periferiche, in particolare quelle italiane perché a quell'epoca la Grecia non era ancora nella Comunità. Vi fu quindi la necessità di modificare questa Politica agricola con un rafforzamento degli interventi a favore delle produzioni mediterranee. Fu a seguito di tale analisi che noi avemmo un grosso raddrizzamento che in termini di cifre può considerarsi più importante che non il volume del Fondo regionale stesso. Il che sta a dimostrare l'importanza dell'orientamento delle altre politiche, attraverso il quale "orientamento" noi tentiamo di fare "Politica regionale" a livello della Comunità.

Altra analisi dell'impatto regionale che abbiamo effettuato, abbastanza recentemente, è quella che si riferisce al settore della tecnologia e in particolare della tecnologia delle comunicazioni. Lì noi siamo arrivati alla conclusione che se non si interviene in una maniera più incisiva, le Regioni più lontane dal centro della Comunità e più deboli finiranno ancora una volta col fare le spese del progresso dell'economia comunitaria. Ecco perché noi stiamo preparando un programma comunitario che dovrebbe essere finanziato congiuntamente dal Fondo regionale e dagli Stati membri per attivare degli interventi comunitari e nazionali nel settore delle telecomunicazioni. Questo

per dare un'idea di quello che accanto al Fondo regionale noi cerchiamo di attivare come Politica regionale. Ben inteso potrei ancora parlare della politica commerciale, della politica siderurgica, dell'influenza che noi cerchiamo di esercitare per esempio sulla politica sociale, sugli interventi del Fondo sociale ecc... Non vorrei però dilungarmi troppo e mi limito a questi accenni.

Oltre ad inquadrare il Fondo regionale, a livello comunitario nell'ambito di queste varie politiche e avendo sempre presente che l'obiettivo di fondo è quello di cercare di contribuire ad accelerare la convergenza fra Regioni deboli e Regioni forti della Comunità, noi ci sforziamo egualmente d'inquadrare l'attività del Fondo regionale nell'ambito dei territori sui quali esso può intervenire. Vorrei subito precisare che il Mezzogiorno è, come insieme, la principale delle Regioni in cui noi interveniamo ma non è certamente la sola. Praticamente, possiamo dire che se il Mezzogiorno fa sui 20-22 milioni di abitanti, le zone sulle quali noi interveniamo col Fondo regionale hanno sui 100 milioni di abitanti. Anche se cerchiamo di accentuare "la concentrazione territoriale" del Fondo, con l'ingresso di Spagna e Portogallo il numero di abitanti interessati al Fondo aumenterà sensibilmente.

L'inquadramento del Fondo noi cerchiamo di farlo attraverso i "Programmi di Sviluppo Regionale", altro elemento importante nella nostra attività e che nelle nostre intenzioni dovrebbe essere il punto di incontro, di riflessione comune, di concertazione a tre : Stato, Comunità e Autorità regionali. Devo dire che in funzione e in relazione alle varie situazioni nei vari Stati membri noi non otteniamo gli stessi risultati.

Per quanto riguarda l'Italia, devo dire che il "Programma di Sviluppo Regionale Italiano", continua ancora oggi ad essere oggetto di una elaborazione a livello ministeriale e, anche se vi è una certa concertazione con le Regioni, non posso dire che siamo riusciti a raggiungere quello stadio in cui, appunto, si riesca a discutere a tre su quali cose andiamo a fare in una data Regione, da un lato le finanze nazionali e dall'altro con le finanze comunitarie.

E' vero che aspettiamo da un giorno all'altro il "programma di terza generazione" per il Mezzogiorno. La sua elaborazione ha evidentemente risentito dei lunghi negoziati a livello centrale, in materia di nuova legge sul Mezzogiorno, di riassetto dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ecc... Ecco perché ancora non abbiamo avuto questo nuovo programma.

Mi auguro però che una volta avutolo, potremo sviluppare più che non in passato questa concertazione con le Regioni. Tanto più che a noi questo programma appare particolarmente importante per individuare

quali sono le priorità che noi contiamo di perseguire con gli interventi comunitari : prima di tutto con gli interventi del Fondo regionale ma poi, nella misura del possibile, cercando di orientare gli altri strumenti comunitari e le priorità da seguire per questi altri strumenti.

Ciò detto, molte volte mi son sentito chiedere : -"ma, in fondo, se i programmi di sviluppo regionale ancora non hanno raggiunto il grado di perfezionamento auspicato come operate, quali sono le vostre priorità nell'attività del Fondo regionale" ? Qui vorrei dire che per quanto riguarda l'Italia alcune priorità sono per noi assolutamente evidenti, e direi generali, per l'insieme delle Regioni meridionali.

La prima è la priorità da dare agli interventi "creatori di posti di lavoro", cioè gli interventi nel settore industriale, nel settore del turismo e nel settore dell'artigianato. Non abbiamo avuto modo d'intervenire, in parte ritengo perché le regole che fissavano gli interventi al Fondo nel settore artigianale erano molto difficili da rispettare, a livello nazionale direi quasi impossibili. Fortunatamente queste regole sono cambiate dal primo gennaio di quest'anno, quindi anche il settore dell'artigianato mi auguro possa beneficiare non solo di una priorità di principio ma anche di una reale priorità operativa.

Prima priorità dunque creazione di posti di lavoro : per noi è senz'altro il campo di intervento che passa avanti a tutto il resto.

Seconda priorità : settore dell'infrastruttura e tutto quello che è acqua ed energia. Se oggi le reti di distribuzione del metano nel Mezzogiorno si stanno realizzando ad un ritmo accelerato credo di poter affermare che questo in gran parte sia legato all'intervento del Fondo regionale. Vorrei a questo proposito ricordare che, a suo tempo, quando decidemmo di finanziare la condotta principale con un contributo del 40 %, il gasdotto che dall'Africa passa attraverso la Sicilia, la Calabria ecc., noi imponemmo al governo italiano di accantonare questi fondi per utilizzarli per il finanziamento delle bretelle deboli e delle reti di distribuzione, proprio perché ritenevamo che senza questo accantonamento sarebbe stato molto più difficile poi reperire i fondi per queste infrastrutture. E ritengo che, con questo accantonamento e con gli interventi che stiamo facendo direttamente sulle reti di distribuzione, credo che si è dato veramente un grosso contributo all'approvvigionamento del Mezzogiorno con questa forma di energia.

Altra priorità, non più di tipo settoriale ma di tipo direi amministrativo, è stata quella che noi abbiamo dato, d'accordo col governo italiano, ai progetti provenienti dalle Regioni rispetto ai progetti provenienti dalla Cassa del Mezzogiorno. Devo dire che in un

primo periodo, malgrado questa priorità, la parte principale degli interventi del Fondo regionale si è concentrata sugli interventi richiesti dalla Cassa perché le Regioni erano abbastanza assenti, ma progressivamente le Regioni si sono andate affermando e attualmente - anche in parte per la crisi della Cassa - direi che la maggior parte dei nostri interventi si rapporta a domande che provengono dalle Regioni.

Ho detto poco fa che il Fondo è stato costituito subito dopo l'ingresso dell'Inghilterra e dell'Irlanda nella Comunità, ma non ho precisato che in definitiva questo è successo nel '75, per cui siamo attualmente ai dieci primi anni di attività di questo Fondo.

Quale è il consuntivo che possiamo dare di questo strumento comunitario? Direi che in termini assoluti il consuntivo è abbastanza positivo: abbiamo finanziato 26.000 progetti, di cui circa 7.000 nel settore industriale e turistico, cioè nel settore produttivo; abbiamo concesso circa 16.000 miliardi di contributi di cui il 20% nel settore produttivo, quindi come vedete il grosso, malgrado la priorità data al settore produttivo, è andato verso le infrastrutture. Abbiamo contribuito alla creazione di circa 1.200.000 posti di lavoro se si tiene conto dei posti diretti e dei posti indiretti, questo con l'intervento dei settori produttivi. Se si aggiunge poi anche il volume di posti di lavoro creati nel settore delle infrastrutture sia per la realizzazione sia per il funzionamento questa cifra diventa molto più importante.

Ovviamente, se in termini assoluti possiamo dire che i risultati sono stati abbastanza buoni, anche grazie al fatto che, per l'appoggio sempre molto vivo del Parlamento europeo, il Fondo regionale da 300 miliardi che era inizialmente è quest'anno intorno ai 3.000 e l'anno prossimo sarà intorno ai 5.000 miliardi di Lire.

In termini relativi invece il discorso cambia, perché in definitiva il Fondo regionale non rappresenta ancora che una quota insignificante del reddito dei Paesi della Comunità, diciamo meno dell'1 per mille, e una quota modesta del bilancio comunitario, circa il 7%. Basti dire che la politica agricola assorbe credo 9 o 10 volte quello che assorbe il Fondo regionale. E quando si pensa a queste percentuali ci si rende conto come sia assurdo quello che delle volte pretendono certi parlamentari e altri responsabili politici e non politici quando chiedono: -"Ma in fondo dateci la dimostrazione in termini macroeconomici, in termini statistici, di quello che è l'impatto dell'intervento del Fondo regionale sulle Regioni deboli".

Ora è evidente che dare una dimostrazione in termini statistici è praticamente impossibile: quando si considera che noi abbiamo erogato qualcosa come 300.000 Lire ad abitante nello spazio di 10 anni nel

Mezzogiorno, non possiamo sperare di trovare cambiamenti, accelerazione del reddito in questa Regione. Coloro che chiedono questa dimostrazione usano la risposta per dire : -"Ma in queste condizioni il Fondo, non essendo sufficiente, è quasi da considerare inutile". E in questo devo dire che noi abbiamo una risposta relativamente facile, che è quella di dire : -"E' vero che in termini macroeconomici non possiamo dare una dimostrazione dell'utilità del Fondo, ma se noi prendiamo delle zone più limitate in cui l'intervento del Fondo è potuto arrivare fino al 20 % di formazione di capitale fisso o se prendiamo singole azioni o singoli progetti, progetti delle volte di grandissime dimensioni, ebbene noi riteniamo che il Fondo abbia svolto un ruolo utilissimo, un ruolo di completamento di piani finanziari - vedasi il caso che ho citato poc'anzi del sistema di metanizzazione nel Mezzogiorno - e tante altre grosse opere che abbiamo cofinanziato. Tutto ciò ha permesso in molti casi di accelerare la realizzazione di opere e spesso, quando i costi sono esplosi e sono andati verso cifre che superavano le disponibilità di coloro che avevano avviato le opere, l'intervento del Fondo è stato decisivo per completare il finanziamento e quindi i lavori da realizzare.

Devo dire che quando si parla del Fondo regionale, un altro argomento che viene spesso evocato è quello della addizionalità del Fondo. Cioè ci vien detto : -"Ma noi dobbiamo essere sicuri che il Fondo regionale è addizionale rispetto alle spese dello Stato". Ricordo che agli inizi della Cassa del Mezzogiorno si parlava molto di "sostitutività". La tesi era giustamente : "Bisogna evitare che la Cassa sostituisca la spesa pubblica normale mettendoci solo l'etichetta di straordinario".

A livello comunitario abbiamo lo stesso problema e noi siamo assolutamente convinti che è indispensabile cercare di evitare che lo sforzo comunitario sia neutralizzato da una riduzione proporzionale dello sforzo nazionale. Questo sul piano dei principi. Sul piano pratico però è molto difficile arrivare a dare una dimostrazione di questa addizionalità.

Prendiamo il caso dell'Italia. Se l'Italia fa uno sforzo di sviluppo nel Mezzogiorno, nei settori in cui il Fondo regionale può intervenire, che può essere calcolato mettiamo in 15.000 miliardi di Lire, il Fondo regionale interviene per 1.000 - 1.100 - 1.200 miliardi di Lire all'anno. Orbene è praticamente impossibile dare una dimostrazione matematica che i 15.000 miliardi sarebbero 1.000 di meno se non ci fosse il Fondo regionale o dovrebbero essere 1.000 di più se si tenesse conto del Fondo regionale.

Il problema è che anche qui coloro che non gradiscono troppo il Fondo tengono a dire : -"Se non si è sicuri di questa addizionalità non è giusto avere un Fondo regionale". E da qui la necessità di trovare

una maniera per dare quanto meno una certa dimostrazione di addizionalità e qui vengo al punto dei programmi. Credo che uno dei mezzi con i quali si potrà dare una migliore dimostrazione di addizionalità sarà rappresentato (questa obiezione è però un'obiezione pericolosa perché noi con gli anni a venire andremo sempre più a scontrarci con membri della Comunità che cercheranno argomenti per frenare la crescita del Fondo) dallo spingere al massimo il cofinanziamento a livello nazionale e regionale sia di programmi d'investimento sia di progetti di investimento.

Per i progetti, li finanziamo da anni, ne abbiamo già cofinanziati non pochi. Devo dire però che nel caso italiano ci troviamo alle prese con un problema dovuto a una certa legge che noi stessi avevamo ispirato 10 anni fa : una legge che sancisce che non possono essere trasmessi a Bruxelles per contributo del Fondo, progetti che non siano già totalmente finanziati a livello nazionale.

Perché questa legge ? La legge in origine l'avevamo auspicata perché volevamo avere la certezza che il progetto da finanziare venisse poi realizzato, mentre temevamo che molte volte ci sarebbero pervenute delle domande in cui, in realtà, i fondi nazionali non c'erano e si aspettava prima di essere sicuri di avere i fondi comunitari per trovare poi riguardo i fondi nazionali. Attualmente questa legge ci pone un problema delicato, perché molte volte noi ci sentiamo dire : -"Ma il Fondo regionale ha finanziato progetti che erano già finanziati, quindi il Fondo finanzia progetti che si sarebbero realizzati comunque". Noi invece molte volte sappiamo che un certo progetto è stato finanziato a seguito di contatti che noi abbiamo avuto e che effettivamente questo progetto, se non ci fosse stata una relativa sicurezza quanto all'intervento comunitario, non si sarebbe realizzato.

Considerato tutto ciò, credo che in questo campo dovremo spingere verso una maggiore flessibilità lo Stato italiano per mandarci progetti la cui copertura finanziaria sia soltanto parziale. In questo modo metteremo meglio in evidenza la complementarietà tra intervento comunitario e intervento nazionale.

Secondo modo, per evidenziare l'addizionalità è il cofinanziamento di programmi e li effettivamente, a partire di quest'anno, noi abbiamo delle possibilità molto migliori d'intervento. Perché fino al 31 dicembre dell'84 noi non potevamo cofinanziare dei programmi. Invece a partire del 1985 noi possiamo cofinanziare dei programmi.

Prendiamo una ipotesi concreta : La Regione Calabria vuole fare una nuova legge per aiutare l'artigianato, una nuova legge per aiutare il turismo; ebbene, è perfettamente concepibile che ci sia una discussione, un negoziato, una concertazione fra noi comunitari e la Regione

Calabria, per arrivare a mettere a fuoco una certa legge nella quale noi prendiamo a carico metà del finanziamento. Questo dovrebbe per esempio essere uno dei mezzi attraverso i quali potremmo rendere effettivamente operante il Fondo regionale per l'artigianato, superando tutte le difficoltà che abbiamo avuto in passato.

Con questo esempio mi sono riferito al caso di un regime di aiuto quindi un sistema di incentivazione; ma potremmo perfettamente immaginare un sistema a livello regionale, un programma regionale di strade e di opere connesse, tipo zone artigiane o approdi turistici o che so io e decidere insieme il cofinanziamento di un programma del genere. Quindi come vedete la nuova regolamentazione del Fondo apre in questo campo delle possibilità interessanti.

Evidentemente mi rendo conto che le possibilità bisogna poi riuscire a sfruttarle e so i condizionamenti di varia natura che esistono spesso e, quindi, che molte volte queste possibilità restano lì sulla carta. Però anche per questo vorrei ricordare che noi possiamo cofinanziare al 50 %, con un limite massimo del 70 %, tutto quello che è studi preparatori; per cui, a rigore, se una Regione dovesse essere interessata a preparare un determinato programma e avesse interesse a fare ricorso a degli esperti esterni (sia pure poi orientati in base alle priorità che si scelgono a livello politico), noi potremmo cofinanziare questi esperti e quindi contribuire anche alla preparazione di questi programmi che potrebbero essere dei programmi d'infrastruttura come dei progetti di legge nei settori nei quali possiamo intervenire (industriale, turistico, artigianale, ecc..).

Altra possibilità è quello che noi chiamiamo "l'intervento nel settore del potenziale endogeno" di una Regione.

Per potenziale endogeno, intendiamo soprattutto l'uomo, l'imprenditore, il potenziale imprenditore. E' in quel campo che in fondo rientra l'artigianato ma che potrebbe non avere nulla a che fare con l'artigianato. In questo campo col nuovo regolamento noi abbiamo un margine abbastanza largo di manovra. Margine di manovra nel senso che possiamo finanziare studi, ricerche, consulenze ecc.; e io in questo momento inoltre sto cercando di estendere le possibilità di intervento del Fondo anche al capitale di rischio.

In realtà, al momento attuale, uno dei rari campi nei quali noi della Comunità non riusciamo a intervenire è quello della formazione nel capitale di rischio.

Orbene ritengo che in certe zone prioritarie, per delle azioni destinate ad incoraggiare il decollo di nuove attività, dovremmo cercare di trovare il modo di assicurare almeno un certo capitale di rischio iniziale (a titolo temporaneo, per evitare che si trasformi in

aiuto all'imprenditore) cioè una partecipazione che potrebbe essere sia ripresa dall'imprenditore sia ceduta a terzi dopo un certo numero di anni. A noi sembra che questo potrebbe essere uno dei campi attraverso i quali noi potremmo aiutare concretamente il decollo di nuove iniziative.

E visto che sto parlando di decollo di nuove iniziative, vorrei ricordare che con il Fondo regionale, al momento attuale, stiamo cercando di realizzare una serie di centri di innovazione-impresa che sono dei centri in cui cerchiamo di sfruttare la collaborazione fra Università, settore scientifico, il mondo operativo, il mondo imprenditoriale. Cerchiamo di fornire, attraverso questi centri, dei servizi che assistono le piccole e medie imprese e che assistono anche persone che abbiano idee che vorrebbero vedere realizzare e trasformarsi in attività produttive.

Questo dei "centri d'impresa e innovazione" è una delle linee che noi contiamo di attivare nei prossimi anni e devo dire che già dalla fine dell'anno scorso siamo riusciti a far creare una associazione di questi centri i quali centri hanno già conosciuto un grosso sviluppo in Inghilterra, proprio lì dove forse questo sviluppo è stato maggiore (devo dire che l'Inghilterra è il Paese in cui la ricerca si fa in modo più intenso). Credo che questo sia qualcosa che vale la pena di segnalare ed è chiaro che se centri di questo tipo dovessero essere realizzati noi potremmo prenderli in considerazione come investimenti in infrastruttura e quindi beneficerebbero del nostro contributo che attualmente ormai è del 50 %.

Questo per quanto riguarda le linee d'intervento, di azione che io vedo svilupparsi negli anni prossimi. Anni prossimi che, se da un lato si presentano secondo noi interessanti - anche perché l'ingresso della Spagna e del Portogallo daranno un nuovo impulso alla politica regionale e comunitaria - ovviamente saranno anche anni di maggiore concorrenza.

L'amico TOFFANIN chiariva poco fa il pericolo che le azioni meno qualificate, meno valide, vengano a perdere peso e ad essere accantonate come finanziamenti comunitari. Con l'ingresso di Spagna e Portogallo è chiaro che ci saranno nuove richieste, nuove occasioni di spesa a livello della Comunità, e quindi anche a livello del Fondo regionale. Pertanto occorre che nelle Regioni meridionali si sia coscienti delle possibilità ma anche dei rischi e ci si attivi per cercare di sfruttare le occasioni che si possono presentare. Da parte nostra, ve lo ripeto, c'è la massima disponibilità e ci auguriamo che questo discorso abbia poi un seguito concreto, prima o poi : con la mia Regione, la Calabria, o con le altre Regioni meridionali. Grazie.

PRESIDENTE :

Ringraziamo il Dott. SOLIMA della pregevole e lucida esposizione riguardante questo Fondo. Io veramente prima di passare la parola a qualcuno volevo rubare ancora qualche informazione proprio su questa esperienza in Inghilterra, di questi Centri di ricerca. Cioè sono di recente costituzione, in relazione agli incentivi comunitari, o erano centri che esistevano in precedenza e hanno adottato una certa attività? Ce ne sono anche altrove?

Ecco, qualche notizia.

Dott. SOLIMA :

In Inghilterra sono fioriti quelli che chiamano "Science Parks". Sono questi dei centri nei quali c'è un trasferimento di notizie, d'informazioni tecnologiche, dall'Università (dunque dai ricercatori) verso le imprese. Molte volte noi constatiamo che lo stesso assistente universitario che ha una certa idea, che ha messo a punto un certo prodotto, un certo diciamo pure marchingegno, tenga poi a vedere in che modo possa tradurre questa idea in attività industriale: inizialmente mini-attività successivamente attività piccolo-industriale e poi col tempo (perché no?) industriale tout court. In Centri di cui ho parlato cercano di incoraggiare questo tipo di iniziative e noi cerchiamo di incoraggiare questo tipo di centri, ma anche dei centri non legati intimamente all'università ma che cercano d'individuare nell'università eventuali idee che si possano trasformare in attività produttiva.

Di questi centri ne abbiamo uno avviato già da un certo tempo a Liegi, un altro a Charleroi, parlo dei centri che hanno beneficiato di un aiuto comunitario, ce n'è adesso uno in preparazione a Genova, un altro in preparazione nella zona di Bari.

Non parlo poi dei nostri interventi tipo finanziamento di Tecnopolis a Bari, ma, diciamo, questi centri noi cerchiamo di incoraggiarli, di realizzarli in zone dove c'è una certa densità di imprese e una certa capacità sul piano tecnologico. Come densità d'imprese, per esempio, attualmente abbiamo la richiesta che stiamo esaminando per quanto riguarda la zona di Messina ed allo stesso tempo la zona di Calabria.

L'idea è quella di avere un "Centro" che allo stesso tempo offra dei locali disponibili per dei piccoli potenziali imprenditori, che offra anche un certo numero di attrezzature, di servizi comuni e poi che dia assistenza nell'individuare, nel ricercare delle idee, nel verificare, studiare, stabilire quello che chiamano "business plan" cioè un programma di realizzazione dell'impresa. Noi crediamo che questo possa essere uno degli strumenti da seguire con un certo interesse, con una certa attenzione a livello delle Regioni che non hanno possibilità di creare rapidamente grandi aziende e che quindi hanno bisogno di fare affidamento soprattutto su piccole iniziative.

PRESIDENTE :

Grazie, grazie al Dott. SOLIMA. Io adesso chiedo ai partecipanti di concedermi la licenza di far apparire qualcuno di questi docenti dell'Università che, come loro collega, avevo debitamente tenuto a bada premurandomi di fare parlare invece rappresentanti delle Regioni, i rappresentanti delle associazioni di produttori, ecc..

Però mi pare che questa risposta puntualissima, interessantissima, ricca di stimoli per tutti noi del Dott. SOLIMA, consenta di fare apparire qualcuno di questi docenti dell'Università della Calabria che peraltro, come abbiamo già detto più volte, è per statuto (e forse il Dott. SOLIMA che gentilmente ci ha chiesto una copia di questo statuto poco fa, lo saprà già) una di quelle Università che prevedono come attività istituzionale il collegamento con le attività culturali, produttive e sociali del territorio regionale.

Proporrei dunque al collega Carlo AMIRANTE di prendere la parola per dire qualcosa su questo argomento che tra l'altro è un argomento che noi abbiamo trattato più volte e, quasi ci avesse ascoltato, il Dott. SOLIMA ha proprio dato questa intelaiatura europea e comunitaria ai discorsi che noi tanto spesso facciamo.

Quindi dò la parola al Prof. Carlo AMIRANTE, Docente di Diritto Costituzionale presso la nostra Università, ma mi pare che prima il Dott. DE ANGELIS voglia dire qualcosa.

Dott. DE ANGELIS :

Sì, io non ho ancora approfittato della presenza del Dott. SOLIMA. Vorrei invece richiamarmi a qualcosa che lei ha sottolineato e che mi ha fatto molto piacere perché cominciavo ad avere dei timori sulla reale opinione della Commissione quanto alla bontà, direi quasi, del Fondo regionale. Lei giustamente ha parlato dell'efficacia di questo Fondo ma lei sa anche quanto esso sia stato criticato. Addirittura la Corte dei Conti dice che si tratta di uno sportello di distribuzione di somme previste in base a quote e che quindi nulla aggiunge a quello che sono i programmi nazionali, ma semplicemente integra il bilancio nazionale, finanziando degli investimenti che in ogni caso lo Stato membro avrebbe finanziato. Lei ha giustamente contestato questa impostazione. Va sottolineato poi che è stato normalmente il Parlamento Europeo quello che più si è dato da fare per aumentare gli stanziamenti.

Volevo dunque chiedere una cosa : se nonostante tutto non ci siano nell'ambito della Commissione delle perplessità sul funzionamento e l'efficacia di questo Fondo. Come lei sa, c'è stato il famoso documento 501 due anni fa sull'efficacia dei fondi strutturali in cui si metteva in rilievo che l'efficacia, la produttività e il "cost-benefit" potevano essere zero; e ci si chiedeva appunto se continuare sulla stessa strada o no. Per quanto riguarda la Calabria, ad esempio, ci siamo resi conto che gli squilibri regionali si sono accentuati e non sono diminuiti : la Calabria è all'ultimo gradino (50 %) del reddito medio comunitario e rappresenta quasi un terzo del reddito del Land Amburgo che è a quota 140 % della media comunitaria.

Vorrei dunque sapere, da una parte, se effettivamente si può determinare quale impatto reale ha avuto il Fondo regionale, magari assieme agli altri Fondi, sull'eliminazione di questi squilibri e d'altra parte (io constato qui che per il 1986 nel progetto preliminare di bilancio è previsto un aumento del 5,9 % solo per l'Europa dei Dieci indipendentemente dell'allargamento, ciò che rappresenta un aumento che raggiunge forse la media comunitaria ma certamente non copre l'inflazione che si riscontra in queste Regioni meno prospere) in che modo il Fondo regionale avrebbe potuto avere un incidenza superiore.

Mi domando cioè cosa abbia influito su questa impostazione attuale (anche nel Fondo sociale) dei Fondi strutturali : se è vero che siano caduti un po' in disgrazia nell'ambito comunitario e ci si orienti piuttosto verso delle politiche nell'ambito delle nuove tecnologie, gestite direttamente dalla Commissione, perché forse la Commissione può agire più direttamente sulle realtà economiche e sociali degli Stati membri.

Vorrebbe essere così cortese da precisare un po' il suo pensiero in merito.

Dott. SOLIMA :

Volentieri. Lo faccio volentieri anche se è un argomento che mi induce ad essere polemico. Non col collega DE ANGELIS, ma con la Corte dei Conti. Perché? Perché la Corte dei Conti da alcuni anni anziché trovare delle cose da ridire sul piano della correttezza degli interventi, cioè anziché trovare delle irregolarità che non trova, ha cominciato a fare dei commenti su: -"Non è chiaro se..", -"Non si riesce a determinare se..", ecc.

Attualmente la Corte dei Conti (ed era anche alla Corte dei Conti che io mi riferivo quando dicevo che c'è chi chiede la dimostrazione dell'impatto in termini macroeconomici che è una dimostrazione che non è possibile), dalla verifica di correttezza sul piano finanziario e contabile sposta l'analisi e, diciamo pure, la blanda critica sul piano della qualità. -"E' bene, non è bene, ma forse sarebbe meglio, ecc...", il che ovviamente, in nome della maggiore efficacia, permette a chi vuole dare addosso a questo Fondo o agli altri Fondi di seminare il dubbio, e qualcosa poi resta sempre.

Ogni volta che abbiamo avuto una osservazione specifica dalla Corte noi abbiamo sempre ribattuto e chiarito. Purtroppo il giornalista che legge in fretta il rapporto della Corte dei Conti, legge l'osservazione della Corte e non legge la risposta della Commissione.

Si può ritrovare ancora la grandissima polemica dell'anno scorso con la Corte dei Conti che diceva che gli investimenti industriali finanziati col Fondo regionale non sempre davano i risultati sperati in materia di posti di lavoro creati, ciò che era invece normale, soprattutto negli anni di grande crisi che abbiamo avuto. Ma in parte erano anche casi legati a circostanze particolari, e li cito sempre perché vale la pena.

La Corte dei Conti citava due casi di imprese che non avevano rispettato le loro previsioni di occupazione. Una era un'impresa scozzese che doveva creare 1.500 posti di lavoro, che non aveva poi creato perché era un'impresa di vecchia tradizione che lavorava nel campo degli orologi e si era lanciata in una nuova produzione di orologi, ma era stata presa completamente in contropiede dagli orologi al quarzo dei giapponesi. Sbagliata l'iniziativa, andata male l'operazione; d'altra parte noi avevamo già richiamato il contributo.

Secondo caso : un'azienda tedesca, "INSAR". La Corte dei Conti quando fa il suo controllo constata che c'erano 800 e dispari persone mentre avrebbero dovuto essercene 1.100 e qualcuna in più. Grande storia, grande discussione : noi a spiegare che tante volte l'impresa fa una previsione ma poi il mercato non conferma quella previsione, e che è impensabile essere sempre sicuri in partenza del risultato dell'investimento, e via dicendo. Neanche a farlo apposta mentre c'erano queste vivaci discussioni fra me e il mio "collega" della Corte dei Conti, dalle ultime notizie avute era accaduto che nel frattempo l'azienda non solo era arrivata ai 1.100 ma era arrivata ai 1.500 perché aveva avuto delle nuove commesse col bilancio dell'economia tedesca, per cui tutta la critica della Corte dei Conti era già vanificata. Ma questo fu tuttavia uno dei casi rari in cui la Corte dei Conti formulò una critica specifica.

Dove il problema diventa più grave, perché nuoce all'immagine dello strumento comunitario, quando la critica è generica tipo : -"Ma l'efficacia non si riesce a stabilire..". Ecco perché vi dicevo che so perfettamente che il prossimo argomento utilizzato sarà quello dell'addizionalità, nonché quello dell'impatto misurabile in termini statistici. Io invece ripeto : se noi abbiamo dato - attenzione non come contributi versati, ma come contributi accordati - nei primi dieci anni del Fondo 300.000 Lire in tutto per ogni abitante del Mezzogiorno, ditemi voi come possiamo dimostrare che il reddito del Mezzogiorno è andato aumentando grazie all'intervento del Fondo Regionale. Ma se io poi prendo invece la zona di Napoli, se prendo certe zone dove noi siamo intervenuti massicciamente, lì posso individuare l'impatto del Fondo, sempre in termini economici ma non in termini statistici.

Perché ? Perché attualmente il risultato del prodotto interno di una Regione è il risultato di una serie anche di trasferimenti, per cui i nostri interventi restano sempre relativamente marginali e secondari. E devo dire, mi riferisco a quello che diceva poco fa il Dott. DE ANGELIS, che quando la Commissione ha fatto un documento nel quale ha fatto una specie di mea culpa in materia di efficacia degli strumenti, secondo me s'è buttata la cenere sulla testa molto al di là di quello che non fosse giustificato.

Quando si parla poi di ricerca tecnologica, è vero che quest'anno per il nostro Fondo regionale (il bilancio '86 è uscito adesso), la proposta della Commissione prevede un aumento del 5 % che corrisponde all'inflazione media della Comunità e, quindi, si potrebbe dire il Fondo non diminuisce. Questo 5 % però copre, nella proposta della Commissione, anche quello che dovrebbe essere l'extra per i PIM, per cui o non c'è questo extra o se c'è questo extra non c'è l'aumento in termini reali.

Quale è stata la spiegazione che ha dato il nostro Commissario del bilancio ? Ha detto c'è un troppo grande squilibrio fra gli impegni presi e i pagamenti fatti. Vorrei invece osservare che non c'è un grande squilibrio perché quando noi andiamo ad impegnare, come il caso della Sicilia, 500 miliardi per delle opere che si fanno su 5 anni è assolutamente normale che il primo anno e il secondo anno questi 500 miliardi siano impegnati ma non spesi ed è impossibile stabilire un parallelismo tra lo speso e l'impegnato.

Dobbiamo guardare anche a cosa succederà negli anni futuri. Il bilancio comunitario prevede quest'anno un ammontare relativamente modesto per la ricerca tecnologica. La Commissione ha già dichiarato che in tre anni vuole portare al 6 % del bilancio comunitario la voce "intervento nel settore della tecnologia". Il 6 % significa più o meno il Fondo regionale, ma questo 6 % sono fondi che andranno in gran parte all'Inghilterra (lo Stato che è in testa in materia di tecnologia), alla Germania, alla Francia, certo anche all'Italia, ma indubbiamente in maniera estremamente modesta rispetto alla parte che l'Italia riesce ad avere (circa 35 %) nel Fondo regionale.

In altri termini, dopo un primo periodo di una offensiva dei regionalisti, che aveva avuto un certo successo negli anni scorsi ed eravamo riusciti a raddrizzare un poco le strutture della politica agricola, attualmente assistiamo ad un'azione che si svolge a scapito soprattutto delle produzioni mediterranee. Temo ormai che con pretesti vari - e io ritengo che quando si cercano dimostrazioni di "addizionalità" o di "impatto" ci troviamo davanti ad autentici pretesti, perché si chiede la dimostrazione di cose che non si possono dimostrare - si ritornerà ad aumentare le voci di bilancio che interessano maggiormente non le zone deboli della Comunità ma le altre. Purtroppo la realtà è questa, mi auguro che con la presenza della Spagna e del Portogallo si corregga o si freni questa tendenza ma indiscutibilmente questa tendenza c'è.

PRESIDENTE :

Grazie. Ha chiesto di parlare il Prof. Carlo AMIRANTE e lo invitiamo senz'altro al microfono.

Prof. Carlo AMIRANTE, Docente di diritto costituzionale italiano e comparato.

Approfitterò della presenza del Dott. SOLIMA, siccome in sostanza il discorso lo riguarda per lo meno nelle prospettive operative, per contrarre la parte analitica ed espandere la parte delle domande su possibili realizzazioni concrete in una Regione che ne ha particolarmente bisogno.

Premetto : mi chiamo Carlo AMIRANTE, insegno diritto costituzionale italiano e comparato e, fra gli obiettivi di studio dell'ultimo periodo, ho in particolare approfondito il tema delle politiche regionali, anche a livello comparato fra i diversi Paesi europei, e sono in contatto, per esempio, con il centro che esiste a Malaga che si è rafforzato proprio nella prospettiva dell'entrata della Spagna nella Comunità economica europea.

Ho partecipato lì ad un convegno alcuni mesi fa, proprio in occasione di questa scadenza, in collaborazione anche con un centro economico di Bordeaux, piuttosto agguerrito nello studio appunto delle Regioni sottosviluppate della Comunità economica europea.

Sono anche in contatto con altre istituzioni europee che si occupano di problemi analoghi e, ciò premesso, vorrei toccare i seguenti argomenti.

Sono anche in contatto con la Fondazione Europea della Cultura. Dunque, gli elementi del mio intervento si possono già dedurre dalle cose che ho detto.

Uno è il problema dell'Università e dell'impatto di una nuova Università in una Regione sottosviluppata.

Secondo è il mercato del lavoro e le possibilità specifiche di una nuova Università in una Regione.

Terzo è cosa la Comunità Economica Europea può fare (quello che ha fatto purtroppo in parte lo sappiamo e abbiamo sentito i "cahiers de doléances" che già sono stati presentati), soprattutto su versanti e settori nuovi, quali potrebbero essere appunto la combinazione fra la ricerca scientifica e il mercato del lavoro, la qualificazione e riqualificazione dei lavoratori, la creazione di nuovi posti di lavoro. Ovviamente sul piano concreto operativo, del finanziamento cioè di iniziative del genere.

Vediamo intanto il primo punto. Sul primo punto, devo dire che in effetti uno dei meriti della Comunità è quello di avere messo su (non so con quali fondi comunitari) delle ricerche monografiche sulle varie esperienze di Università nuove, come creazione di nuove Università, e come induzione di sviluppo o meno in queste Regioni.

Non posso qui trattenermi su questo argomento, né su come abbiamo impostato la trattazione di esso nel nostro gruppo di lavoro, facendo una griglia di varie ipotesi, secondo che si tratti di Università che siano riuscite o meno a creare sviluppo economico, operando in Regioni sottosviluppate oppure in zone economicamente sviluppate. Il fatto però che la Comunità Europea abbia già finanziato ricerche su questi temi dimostra l'importanza che questi argomenti rivestono.

Detto questo, veniamo agli altri due aspetti del problema: cioè, quali possibilità ha la Comunità Economica Europea (sia attraverso i fondi strutturali che già esistono, quindi il Fondo regionale e il Fondo sociale, principalmente, o attraverso altre forme d'interventi) di finanziare iniziative volte all'analisi di questa situazione e le iniziative che nascono per creare strutture istituzionali che possono modificarla.

Tra l'altro noi abbiamo già in progetto, nella nostra Università, la creazione di un centro interdipartimentale per lo studio dei problemi dell'Università che dovrebbe avere proprio la funzione di assolvere questi compiti. Abbiamo anche un'altra grossa iniziativa sulla quale forse la Comunità potrebbe intervenire: nel nostro statuto vi è la previsione di una scuola di managing sia statale che industriale ma non è stata messa in opera per vari problemi di natura organizzativa fra i quali naturalmente uno dei principali è il finanziamento.

Per non rubare troppo tempo cerco di venire subito alle ultime domande, e ricorderò ora solo un'ultima iniziativa. Abbiamo già in programma di fare, in collaborazione evidentemente anche con la Fondazione di Parigi, un convegno sulle nuove Università europee dieci anni dopo (anche se per alcune sono diventati quasi 15) in cui coinvolgere appunto le Università tedesche, spagnole, belghe, francesi, ecc... Però l'idea non è quella di fare soltanto un'analisi raffinata di tipo teorico o politico, ma è piuttosto quella di creare delle strutture orizzontali di lavoro in vari settori, anche perché ci sono alcuni settori in cui la nostra e altre nuove Università sono all'avanguardia, per esempio quella delle energie alternative o le nuove tecnologie. Un eventuale intervento della Comunità in questa circostanza, e in altre simili, sarebbe a mio giudizio molto opportuno e significativo. E' d'accordo su questo il Dott. SOLIMA? Ma, soprattutto, e vorrei concludere così, quali forme di appoggio economico, quali impegni la Comunità potrebbe assumere in questa direzione, in questi settori di analisi che noi stiamo sviluppando: sono

considerati interessanti dai funzionari della Comunità, oppure quali indicazioni hanno da darci per operare nel modo più consono e nei settori rispetto ai quali la Comunità può intervenire ?

Chiedo scusa delle domande a pioggia ma questa era l'occasione buona per rivolgerle alla persona giusta.

DOTT. SOLIMA :

Mi dispiace ma sarò piuttosto breve nella risposta, anche se non completamente negativo.

Tenderei a dire questo. Per tutto quello che riguarda investimenti in centri di ricerca noi abbiamo già finanziato col Fondo regionale una serie di queste cose : ho citato poco fa Tecnopolis di Bari, abbiamo finanziato altre iniziative in Grecia ecc.

Quindi, per degli investimenti di questo genere ritengo che si possa eventualmente intervenire col Fondo regionale. Per tutto quello che è aiuto alla formazione, bisognerebbe sentire i colleghi del Fondo sociale, devo dire non sono al corrente ma son convinto che c'è una parte di intervento possibile. Poi c'è tutta la parte più ampia, più generale : come la ricerca viene aiutata. Vi devo confessare che sono assolutamente incapace di dare delle indicazioni, ma dicevo poco fa che è un campo in pieno movimento, che secondo me negli anni a venire andrà a svilupparsi fortemente, quindi son convinto che c'è una grossa possibilità di sfruttare, di utilizzare degli interventi comunitari.

C'è un grosso interesse anche per noi che ci occupiamo dei problemi regionali, a che le nostre regioni deboli sfruttino queste possibilità, quindi siamo senz'altro disponibili per eventuali contatti; purtroppo però oltre questo non posso andare perché a questo stadio non sono al corrente di tutti i programmi che esistono, però so che già attualmente c'è una tendenza a crescita, indiscutibilmente.

Noi abbiamo degli stanziamenti in bilancio che sovvenzionano i cosiddetti studi, cioè affidiamo a delle organizzazioni nazionali (che possono essere sia private sia pubbliche, anche Università quindi) degli studi di settori che interessano la politica regionale. Suppongo che ci sia per ogni politica comunitaria una voce di bilancio che prevede una sovvenzione per studi quindi si potrebbe anche, tramite il meccanismo degli studi, cercare di incoraggiare un certo tipo di ricerca che può essere utile sia a livello comunitario, sia a livello nazionale e regionale.

Vorrei aggiungere, su questo tema degli studi, che col Fondo regionale noi possiamo fare e facciamo finanziamenti abbastanza importanti nel campo degli studi preparatori d'investimenti che siano poi sovvenzionabili da parte nostra. Supponiamo che si voglia fare una ricerca di fattibilità per dico qualcosa che si possa assimilare a un centro di ricerca che noi potremmo eventualmente finanziare : a quel punto noi possiamo intervenire per il 50 % ma se poi dei privati o degli enti pubblici non finanziano il rimanente noi non possiamo intervenire.

Vorrei aggiungere che questo degli studi è un campo nel quale c'è da fare moltissimo, e infatti stiamo finanziando le cose più disparate (dalla ricerca geotermica nell'Isola della Riunione alla ricerca di una potenzialità di un grosso giacimento di bauxite in Sardegna, alle ricerche per fare un ponte, alle ricerche di fattibilità per una nuova azienda industriale ecc.) quindi con gli studi noi possiamo intervenire abbastanza largamente e questo campo merita di essere coltivato per più ragioni.

PRESIDENTE :

Non vorremmo approfittare troppo del Dott. SOLIMA, però un certo discorso ieri è emerso più volte. Non è stato forse detto con una formulazione definitiva ma è stato richiamato in vari modi questo aspetto : tutti sanno che viene finanziato tutto, dalle banane nell'Isola Riunione al tabacco in Sardegna e via dicendo. Però poi, ogni volta che si pensa di fare domanda accade che o non viene precisata bene o non si indovina il Fondo giusto o non si indovina l'oggetto giusto o non si indovina qualche altra, per cui - come è stato osservato anche ieri - sorge una consistente difficoltà a seguire le procedure che portino a buon fine le iniziative. E non sono pochi i casi di coloro che hanno preferito ricorrere a risorse personali o a strumenti certamente meno agevolati. Le chiediamo qualche indicazione su questa situazione più generale. Grazie.

Dott. SOLIMA :

Devo dire che mi rendo perfettamente conto della difficoltà per noi di dare delle indicazioni complete, chiare, precise, facili da seguire da parte di chi cerca di sfruttare queste informazioni di dare un seguito.

Purtroppo questo credo dipende in parte dalla molteplicità e dalla complessità della situazione su a Bruxelles. Prendiamo le piccole e medie imprese : ci sono vari servizi che si occupano di interventi a favore delle piccole medie imprese. Prendiamo gli studi : ci sono tante possibilità che si presentano in materia di studi, e potrei continuare. Per quanto riguarda gli studi, io posso solo precisare che se si tratta di chiedere un intervento del Fondo regionale per uno studio in uno dei settori in cui noi interveniamo (per attività produttive, come dicevo poco fa, per infrastrutture, nel campo diciamo scientifico), abbiamo dei formulari e se le informazioni sono già complete possiamo rispondere subito oppure mandare il formulario che dà una serie di indicazioni supplementari in modo tale che chi lo riempie sappia quale tipo di informazione deve darci.

Purtroppo il problema resta. Io, più che dire, siamo disponibili a cercare di dare una mano in quello che, in fondo, è dell'assistenza tecnica.

Non credo che si possa coprire in maniera esauriente questo assai vasto campo degli interventi comunitari. Direi che la cosa peggiore è quella, nel dubbio, di astenersi : nel dubbio bisogna muoversi e chiedere, poi si vedrà.

PRESIDENTE :

Forse bisogna sovvertire una vecchia regola aurea per fare una società diversa.

Dott. de ANGELIS :

Volevo precisare su questo argomento che nel fascicolo messo a vostra disposizione c'è una cartella che contiene gli indirizzi esatti degli oratori, in modo che se vi sono delle domande da fare, sui fondi o

sui finanziamenti, potete scrivere loro direttamente. Uno degli scopi di questo Convegno appunto è proprio quello di darvi indirizzi che possono essere utili. Nel caso che il destinatario non sia competente, per rispondere trasmetterà senz'altro la domanda alla direzione generale che si occupa del settore. Quindi, come diceva poc'anzi il Dott. SOLIMA, nel dubbio non astenersi ma chiedere. Da parte nostra si risponderà, nel 99 % dei casi si risponderà.

PRESIDENTE :

Ha chiesto la parola il Prof. DE JULIO. Ci dirà lui stesso in quale delle sue molteplici vesti parlerà. Mi pare che volesse parlare anche l'Ing. CREA della Regione Molise.
Intanto diamo la parola al Prof. DE JULIO.

Prof. Sergio DE JULIO, Presidente Consorzio Ricerca e Applicazione di Informatica (C.R.A.I.).

Vorrei accodarmi nell'elenco delle persone che hanno posto domande di chiarimento. La veste in cui parlo è l'unica che mi ha consentito di accostarmi alla Comunità Economica Europea, cioè quella di Presidente del "CRAI", il Consorzio per la Ricerca e Le Applicazioni di Informatica.

E' vero : la mia esperienza con la Comunità Economica Europea è veramente positiva. Questa esperienza però, che mi è stato consentito di avere, probabilmente non attiene o soltanto parzialmente alle cose che sono state qui discusse. Mi riferisco ai progetti di ricerca, progetti di ricerca Esprit in particolare. L'esperienza è stata seriamente positiva nel senso che è stata fatta una domanda e ci è stato accordato un contratto di ricerca. Abbiamo così un non banale, un miliardo e mezzo circa, e possiamo avviare qualche lavoro seriamente.

Quello che abbiamo riscontrato è una certa professionalità e anche la capacità di decisioni, che è seriamente importante in queste cose. Abbiamo usufruito del Fondo sociale (non so se del Fondo regionale tramite la Cassa per il Mezzogiorno) che ha finanziato sia la costruzione del Centro di ricerca in via di realizzazione sia la formazione, e considero quello della formazione forse il finanziamento il più prezioso, perché i parametri riconosciuti della CEE sono tali da potere fare dell'ottima formazione.

Abbiamo avuto però il fardello di non poter agire noi direttamente, ci ha pensato la Cassa per il Mezzogiorno e adesso che la Cassa per il Mezzogiorno cessa di operare (mentre noi abbiamo problemi seri di formazione per ampliamento dell'organico e per il pesante turn-over, operando in un settore dove c'è un grosso sbilanciamento fra domanda e offerta di lavoro) dovremo cercare di accedere direttamente a queste facilitazioni, sperando di riuscirci.

La mia piccola domanda vuole essere un po' questa : quale è il canale o quale tipo di direzione o di progetto o di settore consente un accesso ai fondi europei senza passare per la Regione ? Siamo davanti a un problema non trascurabile : noi abbiamo fatto due domande di finanziamento per riqualificazione del personale interno; siamo nel Mezzogiorno; trattiamo tecnologia avanzata e pensavamo quindi di andare sul sicuro. Ebbene questa nostra documentazione, anche se abbiamo tutti gli estremi del protocollo della Regione, non è mai arrivata credo né al Ministero dell'industria e, pertanto, nemmeno alla Comunità europea.

Esiste anche l'analisi di questo beneficio da parte di chi fa le domande e non può essere regolarmente vanificata. Quindi se esistono dei canali di colloquio diretto tra i potenziali utenti di queste facilitazioni e la Comunità Europea è un fatto molto importante, perché solo in quel settore noi abbiamo avuto dei risultati veramente positivi.

Ho sentito con molto interesse sia la questione dei centri di innovazione sia la questione del capitale di rischio di cui il Dott. SOLIMA ha fatto cenno. E allora se anche qui è possibile ipotizzare interventi, per quanto riguarda in particolare i centri di innovazione, noi saremmo estremamente interessati anche se sono rimasto abbastanza preoccupato da una sua notazione che riguarda la densità di imprese.

Ecco, non so quanto stretta debba essere questa correlazione, perché è vero che i centri di innovazione possono essere considerati al servizio delle imprese e quindi inserirsi nel contesto in cui ci sia una certa vivacità imprenditoriale, ma è altrettanto vero che può costituire una infrastruttura di stimolo allo sviluppo di altre imprese. Dunque non so quanto stretto debba essere il vincolo della densità di imprese.

Per quanto riguarda il capitale di rischio, ho poi una domanda specifica. Tutti capiamo che cosa significa il capitale di rischio, e mi chiedo se si può ipotizzare l'intervento della Comunità in una struttura di mediazione per il capitale di rischio. In altre parole, una società che essendo in loco è certamente più agile e snella nel prendere delle decisioni può svolgere un certo ruolo, ma la Comunità Europea (nonostante l'efficienza che io ho riscontrato) potrebbe forse rendere poco interessante l'accesso a questo tipo di facilitazione. Grazie. Vorrei però ancora ripetere che è seriamente importante il fatto di evitare la mediazione regionale, tanto che noi per una delle proposte di formazione abbiamo deciso di farla al di fuori del Mezzogiorno.

Dott. SOLIMA :

Per quanto riguarda l'accesso siamo coscienti del problema che l'accesso diretto o l'assenza di accesso diretto costituisce.

Non abbiamo una regola assoluta. Per quanto riguarda il Fondo regionale tutto deve passare via Regione, Cassa Mezzogiorno. Salvo da questo anno, perché lì noi possiamo adesso operare anche su domande

che pervengono direttamente; però in quel caso chiediamo l'accordo delle autorità interessate. Invece per i contributi su un centro di ricerca, su un centro di formazione tecnologica spinta ecc., non ci muoviamo come Fondo regionale se non in base a delle domande trasmesse dai canali ufficiali. Invece per altre possibilità d'intervento comunitario devo dire che non sono in grado di dare una risposta. Forse altri sono meglio in grado di me di dare qualche informazione. Credo che cambi per la formazione professionale e credo che tutto passi di nuovo per i canali ufficiali degli Stati membri. Per la ricerca non so.

Direi che per i fondi strutturali tutto passa per la zona regionale e per lo Stato. Poi effettivamente ci sono le politiche gestite direttamente dalla Commissione e allora lì ci sono dei bandi di concorso che vengono pubblicati normalmente nelle Gazzette Ufficiali e si può fare appello diretto alle autorità di Bruxelles.

Per il capitale di rischio, infine, la nostra idea è quella di cercare non già di far prendere alla Comunità delle partecipazioni ma di dare un certo fondo, una certa massa di risorse a uno o altro organismo specializzato (che però non sia un organismo privato, anche se noi auspichiamo che venga a funzionare come un organismo privato, cioè con criteri di efficienza, di selettività ecc.) che nelle Regioni deboli facciano questa assunzione di preferenza di partecipazioni in società, ma la nostra idea è assolutamente di evitare che la Comunità si metta a fare questo tipo di operazioni; non può farlo che per interposta persona cioè per organismo qualificato operante qui o lì.

Un po' come succede con i prestiti globali per esempio della Banca europea o anche quelli che facciamo noi. Nella mia direzione c'è una divisione che si occupa della riconversione nelle Regioni carbo-siderurgiche e dove facciamo dei prestiti a tasso ridotto. Quando si tratta di prestiti molto piccoli, questi prestiti non vengono trattati direttamente dai nostri servizi ma vengono trattati via banca o altri intermediari finanziari ai quali accordiamo un prestito globale, quindi è poi la banca che verifica l'affidabilità, la misura, e tutti gli altri requisiti.

E sarebbe un po' la stessa idea per quanto riguarda questa fornitura di capitale da destinare a delle imprese di partecipazione.

Grazie.

PRESIDENTE :

L'Ing. CREA voleva fare delle domande, dopo di che ci avviamo alla conclusione dei lavori mattutini per riprendere il pomeriggio come nel programma.

Ing. Giovanni CREA, Assessorato Urbanistica Regione Molise.

Sarò ancora più breve dell'intervento che ho fatto ieri, nel quale avevo già un po' elencato quelle che erano le attività della Regione Molise nei rapporti con la CEE.

Devo dire che ho trovato un riscontro nel fatto che siamo credo tra le Regioni che hanno già attivato il Centro di ricerca applicata. Lo abbiamo fatto (non direttamente attraverso l'amministrazione regionale) attraverso la finanziaria creata appositamente per questo tipo di rapporti con l'artigianato e con la piccola e media industria. Abbiamo intenzione (sempre attraverso la finanziaria) di attivare progetti tipo il progetto Abruzzi, il progetto Calabria, che riguardano specificamente i Progetti Integrati Mediterranei e questa ritengo che sia una linea di intervento importante e nella quale occorre cercare non solo il rapporto con la Comunità Economica Europea ma occorre anche che le Regioni meridionali (piccole Regioni come struttura regionale) abbiano il coordinamento cui accennavano prima altri colleghi della Regione Puglia e della Regione Calabria.

Non posso perciò condividere l'intervento del Prof. DE JULIO, che peraltro ha detto molte cose validissime, in merito all'evitare le amministrazioni regionali, perché non penso che possa essere una linea valida quella di esautorare queste neonate e gracili amministrazioni, quando piuttosto occorre potenziare e convalidare quello che viene fuori, di nuovo e di valido, da queste stesse amministrazioni.
Grazie.

PRESIDENTE :

La parola alla Dott.ssa CAMPOGRANDE.

Grazie Signor Presidente.

Io vorrei fare una piccola premessa, prima di iniziare e ripetere in sostanza quello che ha detto il Dott. TOFFANIN questa mattina, circa la difficoltà di quello che si deve dire in funzione della gente che è qui presente; perché una parte di queste persone sono colleghi del Ministero e quindi perfettamente al corrente di quelle che sono le procedure e i vari regolamenti comunitari, altri forse lo sono un po' meno.

Cercherò di essere abbastanza sintetica per non annoiare quelli che sono perfettamente al corrente cercando di dare comunque delle informazioni, un minimo di informazioni, per quelli che sono abbastanza a digiuno dei regolamenti FEOGA. Salvo poi successivamente, se qualcuno ha bisogno di chiarimenti, entrare nei dettagli per cui la parte relativa, alle procedure sarà piuttosto breve.

Cerchiamo di inquadrare che cos'è il FEOGA, prima di tutto, dicendo che la creazione di uno o più fondi agricoli di "Orientamento" e di "Garanzia" era stata prevista dall'articolo 40 del Trattato di Roma, e lo scopo era quello di finanziare gli obiettivi fissati dall'articolo 39 del Trattato.

Il 14 gennaio del 1962, il Consiglio dei Ministri decise di creare un Fondo unico adottando il regolamento n° 25 con il quale si ponevano le prime basi e le grandi linee del finanziamento della politica agricola comune. Tale regolamento fu poi completato dal regolamento 17/64.

Con questo regolamento furono create due sezioni, la sezione "Garanzia" e la sezione "Orientamento" e furono anche stabilite le modalità di intervento della Comunità rispettivamente per le spese degli interventi sui mercati e sulla riforma delle strutture.

La sezione "Garanzia" è destinata al finanziamento delle spese che derivano dal funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato (aiuti, premi, restituzioni e acquisti all'intervento).

La sezione "Orientamento" è destinata al miglioramento delle strutture agricole. Successivamente, con il regolamento 729/70, la Comunità stabilì in modo definitivo il principio del finanziamento comune alla spesa agricola attraverso il FEOGA e a partire dal 1° gennaio '71 il Fondo è alimentato dalle risorse proprie della Comunità.

Per il funzionamento della sezione "Garanzia", il Dott. MURINNI approfondirà questo aspetto. Tengo però a sottolineare che per la sezione "Garanzia", il bilancio di questo anno è di 19.986.000.000 ECU mentre per la sezione "Orientamento" 1.014.680.000 ECU, da cui si vede già il rapporto di uno a venti e di quella che è la parte destinata al miglioramento delle strutture e quella che è destinata invece al funzionamento del mercato.

Non faccio commenti perché sono scelte politiche, anche se personalmente ritengo che la parte destinata al miglioramento delle strutture è veramente irrisoria rispetto a quella che è la spesa di mercati.

Gli interventi delle due sezioni, sezione "Orientamento" e sezione "Garanzia", si completano e, anche se si basano su principi diversi, mirano tutte due ad uno stesso scopo che è quello della realizzazione degli obiettivi fissati dall'art. 39 del Trattato.

Fino al 1970 e nell'ambito del regolamento 17/64 (e con misure speciali e settoriali) la Comunità era intervenuta con finanziamenti volti al miglioramento delle strutture di produzione e di commercializzazione tramite i progetti individuali.

Con il regolamento 729/70 la Comunità decise la creazione delle "Azioni Comuni" che dovevano rispondere a dei criteri comunitari. In altre parole fino al 1970 gli interventi comunitari non erano strutturati né programmati secondo particolari linee direttive. La Comunità si limitava di fatto ad intervenire marginalmente nelle politiche delle strutture decise dagli Stati membri.

Con la creazione delle "Azioni Comuni" la Comunità si è data la possibilità di armonizzare le politiche degli aiuti in agricoltura perseguite dai singoli Stati membri. Inoltre, tenuto conto delle disparità di sviluppo dell'agricoltura nelle diverse Regioni e in particolare nei diversi settori era necessario poter intervenire in un modo diverso in una Regione o in un settore.

Questa capacità di differenziarsi è senz'altro la caratteristica più importante delle "Azioni Comuni" ed è in sostanza ciò che distingue la sezione "Orientamento" dalla sezione "Garanzia". Sottolineamo ancora che, mentre la partecipazione finanziaria della sezione "Garanzia" è totale, quella della sezione "Orientamento" è fissata entro certi limiti per ciascuna "Azione Comune", unitamente a quella obbligatoria dello Stato membro (cioè noi interveniamo a condizione che ci sia la partecipazione dello Stato membro). Ed è obbligatoria perché è evidente che una politica comunitaria delle strutture avvantaggia direttamente ed individualmente lo Stato membro per cui si realizza in maniera assai differenziata tra uno Stato all'altro, per cui è naturale che chi ottiene dei vantaggi che sono individualizzabili partecipi allo sforzo di finanziamento.

Quali sono le caratteristiche di una azione comune ? Per ogni azione comune il Consiglio dei ministri precisa :

1) gli obiettivi da raggiungere e la natura delle realizzazioni che si prevedono;

- 2) la partecipazione del Fondo all'azione comune;
- 3) il costo totale previsto per l'azione comune nonché la durata dell'intervento;
- 4) le condizioni economiche e finanziarie;
- 5) le disposizioni in materia di procedure.

Ogni azione comune è istituita da un atto giuridico di base che può essere regolamento o direttiva ed è seguito poi da altri due atti giuridici di base : l'uno per quanto riguarda la presentazione delle domande di contributo e l'altro per quanto riguarda la presentazione delle domande di pagamento.

Infine per ogni azione comune lo Stato membro interessato sottopone alla Commissione per approvazione un programma che comporta una analisi dettagliata e approfondita della situazione del settore e/o delle Regioni e gli interventi previsti.

Per il finanziamento delle "Azioni Comuni" la sezione "Orientamento" interviene con due sistemi :

- Primo sistema : l'intervento ha luogo con la concessione di un contributo "direttamente" al beneficiario e sono quelle che chiamiamo le "Azioni Dirette".
- Secondo sistema : l'intervento è effettuato tramite il rimborso di una parte delle spese sostenute dallo Stato membro; Le chiamiamo azioni indirette.

Possiamo ancora meglio precisare che con le "Azioni Comuni Dirette" s'instaura un rapporto giuridico diretto fra Comunità e beneficiario, il pagamento è fatto direttamente all'organismo bancario designato dal beneficiario.

Per le "Azioni Comuni Indirette" invece, non si instaura nessun rapporto diretto fra Comunità e beneficiario. Lo Stato membro sostiene delle spese e il FEOGA rimborsa allo Stato membro queste spese.

Le "Azioni Comuni Indirette" non saranno oggetto di un discorso approfondito, proprio per il sistema di intervento del Fondo.

Mi pare però necessario dare alcune indicazioni e uno sguardo a quelle che sono le "Azioni Comuni Indirette" (intanto c'è da sottolineare che con questo tipo di intervento la politica comune delle strutture raggiunge il massimo della specificità e della diversificazione degli

interventi a livello regionale e a livello settoriale, addattandosi così alle disparità strutturali e ai problemi sociali che ne possono derivare).

In questo spirito, ed in particolare quando l'atto giuridico di base è una direttiva, il margine di manovra dello Stato membro è molto più importante che non con le "Azioni Dirette" perché spetta allo Stato membro incitare la messa in opera dell'"Azione Comune", spetta allo Stato membro l'organizzazione delle amministrazioni nazionali e regionali per permettere un'azione efficace.

Le numerosissime "Azioni Indirette" (ne vedremo alcune) sono destinate essenzialmente a tre tipi di problemi :

- 1) a problemi strutturali generali,
- 2) a Regioni che sono colpite da problemi particolari,
- 3) ai settori dei mercati agricoli i cui problemi strutturali o congiunturali impediscono il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'articolo 39 del Trattato.

Non le leggerò tutte perché sono numerosissime. Primo tipo (quindi per quanto riguarda i problemi strutturali e generali): le famose conosciutissime azioni socio-strutturali, le famose tre direttive del '72, la 159 relativa all' ammodernamento delle aziende agricole, la 160 che riguardava la cessazione dell'attività agricola e la 161 che riguardava l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale. Queste tre direttive erano completate dalla notissima direttiva sulla montagna 268/75. Queste quattro direttive sono state proprio recentemente sostituite dal regolamento 797/85 chiamato anche regolamento relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole. Parlerò successivamente di questo regolamento.

Per quanto riguarda le azioni effettuate a favore delle Regioni svantaggiate abbiamo il regolamento 270/79 relativo alla divulgazione agricola in Italia. Poi ci sono state altre direttive per : le operazioni collettive di irrigazione in Corsica, la riconversione di talune superfici viticole nella Charante, le operazioni di drenaggio nell'Irlanda, ecc., interventi veramente puntuali a seconda delle esigenze e dei problemi delle singole Regioni.

Per quanto riguarda l'Italia ricordo ancora il regolamento 1944/81, altrimenti conosciuto come "piano carni", relativo all'adattamento e alla modernizzazione della struttura di produzione di carni bovine, ovine e caprine, e in ultimo anche il regolamento 2969/83 che istituisce un'azione eccezionale d'urgenza in favore dell'allevamento in Italia.

Per quanto riguarda le azioni sui mercati abbiamo i regolamenti relativi all'organizzazione comune di mercati, associazione di produttori, organizzazione comune dei mercati nel settore del luppolo, nel settore degli orto-frutticoli, nel settore della pesca, poi abbiamo ancora interventi vari per l'eradicazione della brucellosi, della leucosi e della tubercolosi dei bovini. Uno particolare per la Sardegna, per quanto riguarda l'eradicazione della peste suina africana in Sardegna.

Quali sono invece le azioni dirette? Il primo regolamento, il regolamento 17/64 che riguardava l'istituzione del FEOGA e definiva quali erano le possibilità di finanziamento. Si riferiva in particolare alle strutture di produzione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Questo regolamento è scaduto, è finito anche se rimane vivo (purtroppo dico io) ancora per la parte gestione, per la parte pagamenti, perché non siamo ancora riusciti a chiuderlo.

Qui devo fare una piccola parentesi, quando è stata decisa la fine del regolamento 17/64 si sperava di poter contare sull'applicazione delle direttive che risalivano al '72, (si diceva: diventeranno pure operative queste direttive e la parte che doveva incidere sulla struttura agricola di base sarebbe stata coperta dalle direttive). Essendo una direttiva, essa doveva essere recepita con una legge nazionale; questa legge nazionale è stata adottata (adesso non ricordo esattamente) nel '75 o nel '76, giusto al momento in cui è entrato in vigore D.P.R. 616/77 relativo al trasferimento delle competenze alle Regioni, per cui la legge nazionale su questa direttiva doveva essere a sua volta recepita dalle singole Regioni. Il risultato è stato zero: praticamente queste direttive non sono mai state applicate se non in misura molto debole, per cui il regolamento è stato prorogato e poi è stato sostituito da due regolamenti per cercare comunque di coprire questi interventi che avrebbero dovuto essere coperti dalle direttive socio-strutturali.

Nel 1977 venne approvato il regolamento 355/77 che riguarda esclusivamente interventi per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli. Nel '78, venne approvato il regolamento 1760 relativo alle infrastrutture, (strade, acquedotti, elettrodotti). Sempre nel '78 venne adottato il regolamento relativo all'irrigazione, operazioni collettive di irrigazione nel Mezzogiorno). Nel '79 il regolamento 269 relativo alle operazioni forestali, rimboschimenti ecc.

C'è poi tutta un'altra serie di regolamenti che riguardano per esempio la ristrutturazione dei vigneti nel quadro di operazioni collettive, (regolamento 458/80) e altri che riguardano alcune Regioni particolari.

E devo anche citare il regolamento relativo alla ristrutturazione, all'ammodernamento e allo sviluppo del settore della pesca e dell'acquicoltura. Comunque i regolamenti diciamo fondamentali e di base e che comunque possono avere una portata generale perché sono diretti a tutti gli operatori sono senz'altro i regolamenti sulla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e quello sulle infrastrutture.

Chi può beneficiare del contributo ?

Può beneficiare del contributo qualsiasi persona fisica o giuridica che sopporta in ultima analisi l'onere finanziario della spesa. Per "progetto" intendiamo ogni investimento di carattere pubblico, semi-pubblico e privato che abbia come scopo la trasformazione, la commercializzazione dei prodotti agricoli elencati all'allegato 2 del Trattato oppure infrastrutture, strade, acquedotti, elettrodotti. Alcuni regolamenti precisano e fissano delle condizioni particolari per accedere ai contributi come è il regolamento sulla pesca che prescrive una certa esperienza professionale ecc. (Io non entrerei in questi dettagli, se qualcuno poi li vuole conoscere, sono a disposizione).

Come ho detto prima, parlando delle caratteristiche delle azioni comuni, per ogni azione comune è precisata la partecipazione finanziaria del FEOGA che è un intervento in conto-capitale, a fondo perduto.

Vediamo quali sono le condizioni di finanziamento. Per quanto riguarda il regolamento relativo alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti agricoli la partecipazione del FEOGA può essere al massimo il 25 % nel Nord e al massimo il 50 % nelle Regioni del Mezzogiorno. Il beneficiario anche deve partecipare al finanziamento. Nelle Regioni del Nord deve partecipare con almeno il 50 % nel Mezzogiorno almeno con il 25 %. Obbligatoria la partecipazione dello Stato membro che deve essere almeno del 5 %.

Quando la partecipazione dello Stato membro si situa fra il 5 e l'8 % il contributo del FEOGA è limitato a due volte e mezzo il contributo dello Stato membro.

Diversa è la partecipazione finanziaria per quanto riguarda il regolamento 1760 : il beneficiario deve dare almeno il 10 %, lo Stato membro deve partecipare con almeno il 20 %, (sottolineo questo perché "almeno" è la partecipazione minima richiesta), mentre il FEOGA può partecipare al massimo con un intervento del 40 %. Per quanto riguarda gli altri due regolamenti che sono molto importanti per il Mezzogiorno : regolamento 1362 relativo all'irrigazione, (gestito

dalla cassa per il Mezzogiorno), per questo l'intervento della Comunità è pari al 50 %. Stessa percentuale è anche per il regolamento 269 relativo al rimboschimento.

Per quanto riguarda il regolamento sulla pesca, le partecipazioni finanziarie sono molto simili a quelle del 355 : 50 % per il Sud, 25 % per il beneficiario e 5 % Stato membro, con modulazione un po' diversa a seconda del tipo di intervento sui pescherecci, sull'acquicoltura ecc.

Ripeto se qualcuno è interessato posso poi dare delle precisazioni.

Quali sono le procedure di finanziamento ?

Il beneficiario che soddisfa le condizioni previste dal regolamento di base elabora un progetto, lo sottopone alla Regione che è la prima istanza alla quale il beneficiario si deve rivolgere. La Regione deve esprimere un parere e, se è necessario, inserirlo in una graduatoria con altri progetti. La Regione deve anche impegnarsi formalmente a partecipare al finanziamento del progetto. Dopo di che il fascicolo è spedito al Ministero dell'agricoltura, e il Ministero dell'agricoltura lo manda a Bruxelles.

A livello comunitario, una volta che le varie domande di contributo sono pervenute, sono esaminate da un punto di vista formale, per verificare la rispondenza al regolamento di applicazione - dal punto di vista della conformità rispetto ai programmi nazionali approvati - rispetto alla politica agricola comune. A questo proposito ogni anno la Commissione pubblica sulla Gazzetta ufficiale (serie "C") i criteri per la scelta di questi progetti, che dipendono dalle esigenze della politica agricola comune.

Una volta esaminato il progetto si decide, in funzione del preventivo esposto dal beneficiario, quale è l'importo del contributo che può essere concesso.

Segue poi tutta una procedura a livello comunitario che è chiamata la "procedura dei comitati" : i progetti che sono proposti per il finanziamento devono essere sottoposti al parere del Comitato del Fondo, nonché del Comitato permanente delle strutture agricole. Quando questa procedura si è conclusa, la decisione di concessione di contributo viene notificata al beneficiario e allo Stato membro interessato.

Contemporaneamente all'adozione della decisione, avviene l'impegno finanziario nel bilancio della Comunità sotto il capitolo preciso previsto per quel tipo di intervento. Ricordo ancora una cosa : il contributo del FEOGA è un importo che non può essere aumentato, (può

essere diminuito ma non può mai essere aumentato). Una volta che c'è lo stanziamento in bilancio quello è il massimo importo che il FEOGA potrà pagare per l'investimento se sarà realizzato.

Come facciamo i pagamenti ?

Dobbiamo fare una piccola distinzione fra interventi sulla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e interventi per "regolamenti" relativi alle infrastrutture, rimboschimenti e irrigazione. Il principio seguito da sempre dal FEOGA è stato quello di "pagare sul pagato", in altri termini si tratta di un rimborso su spese sostenute. Il beneficiario può chiedere il pagamento a stati di avanzamento di lavori oppure alla fine, una volta completato il progetto. Per chiedere il pagamento deve compilare una certa documentazione che è prevista da un regolamento specifico.

Anche la domanda di pagamento deve fare la trafila.

Il beneficiario chiede alla Regione il collaudo, la Regione effettua il collaudo, predispone una certificazione ufficiale, dopo di che questa documentazione è inviata a Roma e poi da Roma viene a Bruxelles. (Il tutto sempre molto celermente).

Per quanto riguarda gli altri due regolamenti, e proprio nello spirito di cercare di andare incontro alle esigenze dei beneficiari, e di realizzazione rapida dei progetti è stato istituito il sistema del pagamento per "anticipi". Cioè possiamo effettuare dei pagamenti di anticipi 3 mesi prima dell'inizio dei lavori e per un periodo non superiore ai 12 mesi, cioè per un importo corrispondente all'80 % del contributo che sarebbe possibile pagare per dei lavori da realizzarsi in un arco di 12 mesi.

Chiaramente il regolamento sugli anticipi prescrive delle scadenze ben precise che devono essere rispettate dal beneficiario, la Commissione non vuole trasformarsi in "cassa di risparmio". Cioè noi mandiamo i soldi perché vogliamo che questi soldi siano utilizzati immediatamente e il regolamento ha previsto delle scadenze ben precise per verificare l'utilizzazione di questi fondi. In caso di mancato rispetto di queste scadenze noi possiamo chiedere la restituzione dell'anticipo che abbiamo pagato.

Il sistema degli anticipi vale anche per alcune delle azioni indirette; ogni regolamento di base per ogni azione comune precisa sempre quali sono le procedure di finanziamento quindi anche per molte azioni indirette c'è la possibilità di chiedere degli anticipi. Più o meno il sistema è uguale : lo Stato membro fa delle previsioni di spesa per un certo anno, chiede un anticipo che è versato nella proporzione dell'80 % ma anche qui allo scadere di un certo periodo, 3 mesi o 6 mesi a seconda del regolamento, deve far giungere alla Commissione la documentazione e la giustificazione della spesa.

Quando la domanda di pagamento arriva a Bruxelles, essa è esaminata - dal punto di vista formale - dal punto di vista tecnico e dal punto di vista finanziario per verificare che tutte le condizioni previste dai regolamenti siano state rispettate.

Quando il progetto realizzato non è conforme, non si paga il contributo o se per caso è già stato pagato una parte, se ne chiede la restituzione.

E se ci sono dei dubbi, se ci sono dei problemi o delle cose non chiare, la Commissione può chiedere tutta la documentazione integrativa che ritiene necessaria nonché effettuare un controllo sul posto per verificare de visu queste realizzazioni.

Voglio ancora sottolineare una cosa : fino ad un certo periodo abbiamo lasciato che le Amministrazioni nazionali prendessero il loro tempo per la realizzazione dei progetti, effettivamente anche da parte nostra c'è stata una riflessione un po' in ritardo, ma quando ci siamo accorti che la situazione stava per diventare drammatica abbiamo voluto imporre ai beneficiari una certa regola anche per l'inizio dei lavori.

Per cui negli ultimi regolamenti, 355/77 e 1760/78 c'è una clausola che dice che la Commissione può sopprimere il contributo concesso e già impegnato nel bilancio comunitario qualora il beneficiario non inizi i lavori entro 2 anni dalla notifica della decisione.

Che cosa succede quando noi procediamo alla soppressione del contributo oppure quando il beneficiario ad un certo punto si rende conto che non può più realizzare i lavori e di sua spontanea volontà (magari sollecitata anche da Bruxelles) rinuncia al contributo? Si rendono disponibili dei fondi che possono essere riutilizzati per il finanziamento di nuovi progetti, fatta eccezione per il regolamento sui rimboschimenti per i quali non si prevede nessuna riutilizzazione.

Visto poi la particolare situazione dell'Italia, siamo andati oltre e abbiamo detto che nella misura in cui le autorità regionali sono in grado di fare pulizia nei loro armadi noi ci impegnamo a livello comunitario a far sì che i fondi che si rendono disponibili in una Regione servano per finanziare dei nuovi progetti nello stesso ambito territoriale dai quali questi fondi sono pervenuti; il che comporta una contabilità piuttosto complicata; però lo facciamo, quindi i fondi che si rendono disponibili ritornano alla Regione di origine.

Passiamo alla seconda parte, che è quella della gestione : l'analisi della situazione.

Sono 20 anni di gestione, e 20 anni di gestione della sezione "Orientamento" permettono di indentificare - per quanto riguarda l'Italia ed in particolare per le Regioni del Mezzogiorno chiamate a questo

convegno - determinate linee di tendenza : l'esame dell'utilizzazione dei fondi può essere una buona chiave di lettura. In un secondo tempo essa condurrà forse a qualche riflessione e a qualche meditazione. Sottolineo che per utilizzazione di fondi io intendo il rapporto fra i contributi effettivamente pagati (e quindi a fronte di lavori effettivamente realizzati) rispetto ai contributi impegnati nel bilancio comunitario.

Ho fatto un esame dei vari regolamenti, vi darò delle cifre e vi dico che mi sono servita anche della relazione finanziaria annuale del FEOGA. Purtroppo i dati che sono contenuti nella relazione finanziaria non sono omogenei perché sono espressi in unità di conto (UC), in parte in unità di conto europeo (UCE), in parte in ECU, che hanno subito nel tempo delle valutazioni diverse per cui ritengo più significativo esprimermi in percentuale. Per le Regioni del Mezzogiorno ho fatto un lavoro in moneta nazionale, in Lire, quindi sarà possibile dare qualche dato un po' più preciso.

Vorrei esaminare anche un attimo il regolamento 17/64, anche se, ripeto, è esaurito dal punto di vista possibilità di finanziamento ma è ancora vivo come gestione .

Nell'ambito di questo regolamento furono finanziati 7.456 progetti. L'impegno totale finanziario a carico della Comunità fu di 2.115.074 unità di conto (UC). All'Italia furono finanziati 2.414 progetti con un impegno finanziario pari al 31,59 % del totale degli impegni per i nove Paesi comunitari. Segue poi la Germania che ha avuto il 23,80 %, la Francia con il 19 % e poi altri Paesi, per gli altri Paesi le percentuali variano dal 2 al 6 %. E voglio sottolineare dunque che l'Italia è il Paese comunitario che ottiene l'impegno finanziario più elevato, e questo si verifica per tutti i regolamenti, lo vedremo.

Per impegno, si intendono fondi che sono impegnati nel bilancio comunitario destinati a investimenti approvati dalla Commissione e che devono essere realizzati.

Per le Regioni del Mezzogiorno che ci interessano sono stati finanziati 569 progetti e l'impegno finanziario della Comunità è stato di 147.405 milioni di Lire. Situazione fino '84 : sul globale dei Paesi comunitari erano stati realizzati 6.490 progetti pari all'87 %, 117 progetti erano ancora in corso e 849 non erano stati realizzati. Italia in particolare. Sui 2.414 progetti finanziati, 1.702 erano terminati, ma risulta anche che 656 non erano stati realizzati, e 56 sono ancora in corso. Per gli altri Paesi sottolineo che il tasso di realizzazione varia dall'89 % dell'Irlanda al 98 % della Danimarca.

Questo come numero di progetti. Dal punto di vista utilizzazione dei fondi impegnati risulta una media comunitaria del 74 %. Le variazioni vanno dal 99 % della Germania al 42,4 % dell'Italia. L'utilizzazione di questi fondi è ovviamente molto bassa rispetto alla media comunitaria. E la media dell'Italia che è del 42 % varia fra le Regioni del Nord e le Regioni del Sud. Abbiamo realizzazioni che vanno dall'80 al 90 % nelle Regioni del Nord fino al 21 % di utilizzazione nelle Regioni del Mezzogiorno. E' importante anche il tasso di mancata utilizzazione, e preciso per mancata utilizzazione mi riferisco a quei progetti che sono stati rinunciati volontariamente dal beneficiario o a quei progetti per i quali c'è stata una decisione della Commissione di soppressione del contributo.

La media comunitaria della mancata utilizzazione dei fondi è dell'11 %. L'Italia raggiunge il 27 % e nelle Regioni del Mezzogiorno è del 32,7 %. Se mi esprimo in termini monetari per le Regioni del Mezzogiorno a fronte di impegni in bilancio di 147.405 milioni di Lire sono stati pagati 66.176 milioni di Lire e non sono stati utilizzati i fondi per 48.198 milioni di lire. E questi contributi non realizzati avrebbero rappresentato degli investimenti pari a 208.797 milioni di Lire.

Per quanto riguarda il regolamento 355/77 negli anni di applicazione del regolamento, quindi dal '78 all'84 sono stati finanziati 3.693 progetti e l'impegno totale a carico della Comunità è stato di 1.282.499 di ECU. L'Italia ha ottenuto il finanziamento per 762 progetti pari al 34 - 35 %, seguono poi la Francia col 18 %, e la Germania col 12 %. Per gli altri Paesi gli impegni variano dal 2 al 10 %. E anche per questo regolamento l'Italia è lo Stato membro che ottiene l'impegno finanziario più elevato. Dei 762 progetti finanziati dall'Italia 191 sono andati alle Regioni del Mezzogiorno con un impegno finanziario pari a 264.593 milioni di Lire. Alla fine dell'84 erano stati realizzati 1.677 progetti 150 non erano stati realizzati, gli altri erano in corso.

E purtroppo anche per questo regolamento constatiamo che il tasso di realizzazione per l'Italia non è che del 34 %, molto basso. Dunque dal punto di vista utilizzazione dei fondi sono stati pagati dei contributi pari al 42 % sul globale degli impegni con un massimo per la Germania del 70 % e un minimo per la Grecia del 5 %, (forse avremo un fratello con cui consolarci ma non bisogna dimenticare che comunque la Grecia entra nelle statistiche solo a partire dall'81 mentre per l'Italia a partire dal 1978). L'Italia ha utilizzato solo, a tutt'oggi, il 33 % dei fondi stanziati e la stessa percentuale si ritrova nelle Regioni del Mezzogiorno, con variazioni, in

queste ultime, che vanno dal 25 % al 54 % ma c'è anche da sottolineare che il tasso di mancata utilizzazione è già del 17 %.

Vi è poi il regolamento irrigazione-Mezzogiorno. Il regolamento 1362/78 (poi finito dal punto di vista impegni) con 265.435.000 ECU. Il primo finanziamento risale all'80, fine '84 abbiamo potuto pagare 86.000.000 a fronte di 265 milioni.

Ora alcuni dati sulle "Azioni Indirette" : direttive socio-strutturali, utilizzazione dell'Italia 1,7 %; direttiva sulla montagna, la direttiva 75/268, 5,9 %; aiuto ai produttori orto-frutticoli, l'Italia ha ottenuto dei rimborsi per 9,6 miliardi di cui il 26 % al Mezzogiorno; piano agrumi, famoso piano agrumi del '69 (Reg. 2511/69), quindi destinato solo alle Regioni del Mezzogiorno, utilizzazione attuale 21 %; regolamento relativo all'aiuto d'urgenza per l'allevamento (Reg. 2969/83), sono stati versati dal FEOPA 30 miliardi di Lire di cui 10,5 miliardi alle Regioni del Mezzogiorno. A tutt'oggi queste ultime Regioni, a quello che risulta dai conti del FEOPA, hanno rimborsato agli agricoltori, solo per 132 milioni di Lire.

Non so se sono chiara, noi abbiamo mandato 30 miliardi all'Italia, di cui 10,5 sono andati alle Regioni del Mezzogiorno. Questi soldi dovevano essere distribuiti immediatamente e entro un anno, cioè alla fine dell'anno scorso, avremmo dovuto ricevere le pezze giustificative di queste spese, e invece le abbiamo solo ricevute per 132 milioni.

Non so dunque dove siano andati a finire gli altri. Piano carni, regolamento 1944/81, specifico per l'Italia : un solo pagamento è stato fatto per il Piemonte. Per altre 3 Regioni del Nord i pagamenti sono in corso, per le Regioni del Mezzogiorno fino ad oggi non è stato chiesto alcun pagamento (regolamento del 1981).

Regolamento 270/79, sviluppo della divulgazione agricola in Italia; qualche pagamento è stato fatto : il Piemonte, la Val d'Aosta, l'Emilia, e basta. Ecco, dopo aver dato queste informazioni sull'utilizzazione dei fondi, risulta chiaro che sia per le "Azioni dirette" che per le "Azioni indirette" il tasso di utilizzazione è decisamente basso rispetto alla media comunitaria. E appare inoltre che proprio le Regioni del Mezzogiorno sono quelle che presentano i tassi più bassi. Io ho tutti i dati particolareggiati, per regolamento e per Regione, se qualcuno è poi interessato ad averli possiamo darli.

Si pone dunque un problema di gestione dei fondi messi a disposizione della Comunità perché è chiaro che solo con una gestione efficace i fondi possono essere utilizzati tempestivamente, permettendo così di raggiungere gli obiettivi fissati dal Trattato. In caso contrario è altrettanto evidente che le disparità fra Regioni ricche e Regioni povere non farà che accentuarsi, vanificando fra l'altro lo sforzo finanziario della Comunità. E vediamo di ricercare quali sono i motivi di una così debole utilizzazione dei fondi, non nello spirito di critica ma proprio nell'ottica di trovare qualche soluzione.

Questa analisi è fatta in particolare per le "Azioni dirette" perché esse coinvolgono direttamente Comunità, operatori, Regioni e Stato membro, mentre la realizzazione delle "Azioni indirette" dipende in gran misura dalla politica degli Stati membri e assai meno dall'attività degli operatori. Vediamo un attimo sul regolamento 17/64. Nelle "Azioni dirette" un ruolo importante è senz'altro quello del beneficiario dal quale deve scaturire l'iniziativa. Ebbene se esaminiamo il regolamento 17/64 constatiamo che per i 569 progetti finanziati nel Mezzogiorno la situazione era la seguente : 209 progetti finanziati agli Enti di sviluppo, 100 non realizzati; 214 finanziati a cooperative e consorzi, 80 non realizzati; 31 progetti finanziati a comuni e a comunità montane, 22 non realizzati; consorzi di bonifica, irrigazione, miglioramento fondiario, 11 progetti, 8 non realizzati; poi abbiamo Federconsorzi, associazioni e enti diversi e privati.

Fino ad un certo periodo gli interventi dei privati sono stati finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno con contributi che fino ad un certo punto sono stati molto più interessanti di quelli che potevano essere i contributi del FEOGA.

Facciamo intanto alcune considerazioni sull'ente pubblico. L'ente pubblico è inevitabilmente più lento del privato nella realizzazione dei progetti. L'ente pubblico è per sua natura soggetto a procedure piuttosto pesanti allorché assume la veste di imprenditore, vedi ad esempio le

procedure per gli appalti e/o le procedure per gli espropri. L'ente pubblico è sottoposto ai rischi di carattere politico che possono provocare lunghi periodi di paralisi di potere con conseguente rallentamento se non addirittura blocco totale della sua attività. L'ente pubblico opera nell'interesse della collettività in investimenti che non sempre sono produttivi e la rapidità dell'esecuzione delle opere non costituisce la sua prima preoccupazione. L'ente pubblico si approvvigiona per il suo bilancio di entrate pubbliche. Gli oneri supplementari che provengono dalla lentezza delle realizzazioni saranno sopportati ancora dalla collettività.

Diverso è il discorso per le cooperative e per i privati che sopportano personalmente l'onere del finanziamento ed è dunque loro interesse realizzare il più rapidamente possibile perché anche gli oneri supplementari saranno a loro personale carico. Non per nulla i progetti degli enti pubblici si trascinano per anni, decenni: l'anno scorso abbiamo chiuso d'ufficio dei progetti di una Regione non lontana da qui che erano stati finanziati nel 1970 e abbiamo ancora in vita dei progetti degli enti pubblici che risalgono al 1977.

Secondo problema, formulazione dei progetti. Con il regolamento 17/64 (ma questo si verifica purtroppo ancora anche con gli altri regolamenti) i progetti presentati per un contributo al FEOGA erano progetti di larghissima massima elaborati al livello di ipotesi e pertanto non realizzabili immediatamente.

Qui vorrei precisare al collega della Regione Molise che ha sollevato ieri il problema, che non parlo dei progetti di massima che intendeva lui: noi chiediamo dei progetti esecutivi e voi ci mandate dei progetti che chiamate programmi e che sono solo pii desideri, possibili ipotesi di lavoro. E questo è chiaramente uno dei motivi del ritardo nella realizzazione dell'utilizzazione.

Un altro aspetto molto importante è che molto spesso questi progetti non scaturiscono da una necessità reale e locale, bensì da una volontà politica senza alcuna verifica dell'effettiva possibilità di realizzazione.

E ciò spiega i ritardi nelle realizzazioni, la mancata utilizzazione dei fondi e anche le cattedrali nel deserto, e basta guardarci intorno, non è necessario di andare molto lontano.

Altro problema: le procedure nazionali. Lo Stato membro ha interpretato il regolamento 17/64 in modo tale che il contributo nazionale veniva considerato integrativo di quello comunitario. In altri termini diceva che non ci poteva essere contributo nazionale in assenza di contributo comunitario ma da una attenta lettura del regolamento si può verificare che non ci può essere contributo comunitario senza contributo nazionale.

Allora, sulla base di questa interpretazione, lo Stato membro non definiva la sua partecipazione se non dopo aver ricevuto la decisione di concessione di contributo della Comunità. Poi, una volta arrivata la decisione, il Ministero deve, diciamo lo Stato membro deve emettere il suo decreto di impegno per cui richiede il progetto esecutivo corredato da tutti i documenti, da tutte le autorizzazioni richieste dalla legislazione nazionale. Una volta approvato il progetto e ottenuto il decreto d'impegno ecco che il beneficiario finalmente dopo due anni, due anni e mezzo, può presentarsi agli appalti.

Con che cosa, quale è il risultato degli appalti? E' chiaro: con aumenti di appalti tali che richiedono uno sforzo finanziario supplementare. Se è ente pubblico, deve comunque presentarsi agli appalti con la copertura finanziaria dell'intero importo; quindi ricerca prima ancora di poter iniziare gli ulteriori finanziamenti da parte di banche che non danno soldi senza chiedere delle garanzie e quali sono le garanzie che l'ente pubblico può fornire non lo so.

Ecco, sul regolamento 355, direi che le cose sono un po' migliorate, però le stesse osservazioni che ho fatto valgono anche per questo regolamento. Sono intervenuti due fatti nuovi: uno è che si è tenuto conto del tipo di intervento e quasi nessuna iniziativa è più stata presa dagli enti pubblici concernente la trasformazione, commercializzazione di prodotti agricoli.

Il secondo fatto è il trasferimento delle competenze dal ministero alle Regioni, ex D.P.R. 616/77. Questi due fatti nuovi hanno fatto sì che l'utilizzazione dei fondi da parte dell'Italia, anche se in misura inferiore alla media comunitaria, sia allo stato attuale un po' migliore di quello che era per il vecchio regolamento. E al livello del beneficiario, notiamo che la maggior parte di questi progetti sono presentati e finanziati da privati, associazioni o enti diversi. Ciò nonostante anche per il regolamento 355 valgono le osservazioni che ho fatto prima, in merito ai progetti di massima e in merito ai progetti di finalità puramente politica che purtroppo sono ancora sovente presenti.

Con il D.P.R. 616/77 abbiamo notato il fenomeno seguente: Le Regioni che già funzionavano bene hanno funzionato meglio e le Regioni che avevano dei problemi li hanno accentuati. Le Regioni che già funzionavano bene si sono in un certo senso spogliate un po' di una sovrastruttura appesantita dallo Stato membro e quindi hanno potuto adattarsi e alleggerire le loro procedure. Il D.P.R. 616 metteva le Regioni in condizioni, da un lato, di semplificare e di snellire le procedure di finanziamento dei progetti e, dall'altro, di individuare i progetti più rispondenti alle realtà locali.

Di fatto però sono mancati i piani di sviluppo strutturali che permettesero questa individuazione più oculata e le lungaggini burocratiche in realtà non sono state snellite.

Si ha inoltre l'impressione di una mancanza di coordinamento a livello degli stessi assessorati per cui a fronte di impegni e di finanziamento presi nei confronti del FEOGA dagli assessorati all'agricoltura non corrispondevano e non corrispondono spesso gli stessi impegni da parte degli assessorati al bilancio. Lo stesso discorso vale anche per il 1760.

In questa situazione quali sono le prospettive ?

Due elementi mi paiono estremamente importanti. L'ingresso nella Comunità della Spagna e del Portogallo, e l'approvazione del regolamento sui Programmi integrati mediterranei. L'ingresso della Spagna e del Portogallo con i loro prodotti concorrenziali rispetto alle Regioni del Mezzogiorno rende immediata l'esigenza di una razionalizzazione delle strutture agricole in queste Regioni.

Se si tiene conto che finora non sono stati realizzati investimenti già approvati dal FEOGA per 316.146 milioni di Lire ci si rende conto già adesso della gravità del ritardo accumulato e se sembra giusto ora, in vista dell'allargamento, chiedere alla Comunità uno sforzo finanziario supplementare, occorre però porsi il problema dell'utilizzazione efficace dei fondi disponibili.

In quanto ai Programmi Integrati Mediterranei essi rappresentano certamente da parte della Comunità uno sforzo concreto e realisticamente studiato però ci si deve chiedere se la struttura amministrativa italiana sarà in grado di recepirne le novità che questi programmi richiedono : programmazione, rapidità di decisione, coordinamento e rapide esecuzioni.

E vorrei ancora dire, poi ho finito, che questo discorso vale anche per il regolamento che è chiamato sull'efficienza delle strutture agricole, 797/85. La Commissione lo considera lo strumento fondamentale per una politica di sviluppo delle strutture agricole di base nei prossimi 10 anni. E l'applicazione di questo regolamento dipende essenzialmente dall'iniziativa degli Stati membri. Ed è il caso di dire che l'efficienza è, più di quanto non lo sia stato per le azioni fin qui esaminate, la condizione essenziale per la riuscita dell'azione. E questo è senz'altro un fatto che ritengo debba far meditare.

PRESIDENTE :

Finito ? Brava.

Dott.ssa CAMPOGRANDE :

Però non ho veramente finito. Volevo rispondere a due domande che sono state fatte, a due problemi che sono stati sollevati ieri.

Problema dell'informazione : è vero, noi constatiamo una disinformazione totale proprio a livello di base operativa; quando andiamo in giro ci rendiamo conto e scopriamo che gli stessi amministratori comunali non sanno dell'esistenza dei regolamenti comunitari.

Si è parlato molto, ieri anche, della necessità di costituire un ufficio, ed esistono già presso tante Regioni degli uffici che tengono rapporti con la Comunità.

Noi abbiamo fatto diversi seminari, ne abbiamo fatto uno a Bruxelles, ne abbiamo fatto uno a Vetrà, ne abbiamo fatto uno a Roma, seminari destinati ai funzionari regionali ai quali veniva spiegato come si faceva, che cosa si doveva fare, che cosa si doveva scrivere ecc... L'intenzione non era solo quella di aiutare i funzionari regionali nel loro lavoro. L'idea era quella di una divulgazione delle informazioni recepite; forse questi uffici di rapporti con la Comunità potrebbero essere utili in questo senso.

Per quanto riguarda il problema dei controlli che era stato sollevato dal Dott. PISCARDI, ritengo che nella misura in cui una istituzione gestisce del denaro pubblico e concede del denaro pubblico, abbia almeno il diritto di vedere dove questi fondi sono andati a finire.

I controlli che noi facciamo purtroppo sono troppo pochi e la Corte dei Conti ce lo rimprovera.

Dott. DE ANGELIS :

La mia intenzione è di intervenire 30 secondi, solamente per proteggere la Dott.ssa CAMPOGRANDE dagli assalti prevedibili dei rappresentanti del Ministero dell'agricoltura e dei rappresentanti regionali.

E allora io volevo chiedere, siccome dal quadro che la Dott.ssa CAMPOGRANDE ci ha dipinto sembra che i cattivi siano solo da una parte, se qualche colpa esiste anche presso il palazzo Berlaymont o gli altri palazzi che sono occupati dalla Direzione Generale dell'Agricoltura.

Cioè, mi spiego, volevo portare un esempio per quanto riguarda l'utilizzazione dei fondi prevista dalle direttive socio-strutturali. La Dott.ssa CAMPOGRANDE ha parlato di 1,7 % di utilizzo da parte dell'Italia, ma ormai è cosa risaputa e ammessa dalla Commissione che queste direttive socio-strutturali sono state ideate dal Mansholt il quale è di origine olandese.

Per cui si è constatato che in Italia queste direttive, data la realtà sociale e strutturale dell'agricoltura erano inapplicabili. E adesso la Commissione lo ha riconosciuto, modificando completamente il regolamento e abolendo queste direttive.

Vorrei sapere se ci sono anche altre carenze di questo tipo, come concezione delle misure che sono previste nell'ambito dell'agricoltura e che hanno fatto sì che in Italia certe disposizioni e certi fondi non sono stati utilizzati. Senza però togliere evidentemente nulla al quadro generale che io condivido perfettamente.

Dott. MAZZEO :

Ringrazio, avrei poco da dire perché quello che ha detto la Dott.ssa CAMPOGRANDE è stata una fotografia chiarissima. Dirò qualcosa però relativamente a due regolamenti che più curo da vicino e, in particolare, il 1944/81 e il 458/80 : il primo si occupa di ammodernamento o delle strutture e delle tecniche e il secondo si occupa delle ristrutturazioni viti-vinicole.

La Dott.ssa CAMPOGRANDE ha detto bene che per quanto riguarda il 1944 solo il Piemonte, che è la sua Regione, ha fatto la domanda di pagamento e tre pagamenti sono in corso.

Però desidererei fare a proposito di questo una premessa, dicendo che, per quanto attiene alle informazioni, il Ministero ha fatto tutto quanto era nelle sue competenze anche con la collaborazione dei funzionari della Comunità. Ricordo infatti che per quanto attiene il regolamento 458 dell'80, già nell'81 facemmo un convegno a Reggio Calabria e l'iniziativa è stata generalizzata un po' a tutte le Regioni.

Per quanto riguarda il regolamento 1944/81, noi facemmo (mi pare alla fine di gennaio dell'82) dopo pochi mesi che era uscito sulla Gazzetta un convegno a Catanzaro in cui erano presenti quasi tutte le Regioni meridionali, rappresentate anche dagli assessori.

Per quanto attiene al procedimento, certamente le procedure sono molto lunghe c'è poco da dire, ma tutte le Regioni hanno cercato di presentare i loro programmi speciali.

Ci sono però dei tempi molto lunghi.

Per prima cosa lo Stato deve presentare un programma quadro. Questo programma quadro deve essere approvato a Bruxelles, quindi ritorna. Poi le Regioni devono presentare i loro programmi speciali, questi programmi debbono essere approvati con delibera di giunta. Poi debbono passare al vaglio del Ministero. Debbono poi passare ai comitati a Bruxelles con la decisione, e via dicendo.

Quindi vedete che i tempi sono effettivamente molto lunghi. Però l'Italia in qualche modo ha cercato questa volta, grazie anche all'informazione e alla collaborazione dei funzionari della Comunità, di fare qualcosa di serio e di spiegare per tempo questo nuovo regolamento.

Sono solamente 3 Regioni che ancora non hanno presentato i loro programmi speciali e voglio dire quali, così se ci sono qui dei rappresentanti ci mettiamo in contatto dopo questa riunione per vedere di risolvere i problemi: una è la Regione Molise, l'altra è la Regione Sicilia (la quale proprio a Catanzaro aveva detto che non aveva nessun interesse a questo regolamento data la scarsità degli aiuti), un'altra ancora è la Regione Sardegna che aveva dei problemi tecnici relativi alla produzione del latte.

Con il nuovo regolamento che la Dott.ssa CAMPOGRANDE ha richiamato, il 797 dell'85, questi problemi sono stati però superati e quindi si pensa che anche la Regione Sardegna possa adesso presentare il suo programma. I tempi comunque saranno sempre lunghi.

Per il 458, cioè quello della ristrutturazione dei vigneti, i tempi sono molto lunghi ma dipende anche dall'ampiezza del progetto. Per la prima cosa bisogna mettere insieme dei viticoltori per fare quasi 100 ettari da ristrutturare e quindi ci vuole un tempo tecnico non indifferente. Questi viticoltori debbono fare tutti gli atti per fare sì che questa azione divenga una azione collettiva.

A questo punto scatta il controllo della Regione per vedere se questi viticoltori hanno il diritto all'impianto come previsto all'articolo 30 del regolamento 454. Quindi se tutto è a posto si emana delibera, noi controlliamo al Ministero in tempi celerissimi (neppure una settimana), mandiamo a Bruxelles e qui, nel comitato il 458 viene esaminato due volte l'anno.

Però, al di là di questo, ci sono talvolta delle situazioni gravissime. Per esempio guardiamo quelli un po' più poveri di noi. La Grecia non aveva applicato il 458, tanto è vero che ha reclamato un regolamento specifico per quanto attiene alla viticoltura perché aveva delle situazioni tecniche affini alle nostre. Noi abbiamo delle situazioni gravissime, per esempio, per quanto attiene alle strutture. E' difficile mettere insieme 100 ettari con superfici di 2 ettari e basta vedere quale sia la polverizzazione, la frammentazione delle nostre aziende per rendersi conto che ci sono dei problemi molti gravi.

Ci sono stati veramente dei tentativi importanti da parte delle Regioni, ma gli ostacoli tecnici dovuti alla polverizzazione e alla frammentazione non fanno decollare opportunamente l'iniziativa. Voglio essere onesto fino in fondo : dobbiamo anche sommare il fatto che non sempre ci sono gli aiuti finanziari da parte dello Stato, e questo complica molto di più le cose.

Vi ringrazio.

PRESIDENTE :

Ha chiesto la parola il Dott. ZICARI, funzionario della Regione Calabria.

Dott. Bruno ZICARI, Assessorato Sanità Regione Calabria.

Ora ascoltavo con attenzione l'analitica esposizione della Dott.ssa CAMPOGRANDE ricca anche di cifre, di percentuali, dalle quali si evince che le Regioni meridionali, che dovrebbero essere le destinatarie principali di queste risorse messe a disposizione dalla CEE, sono poi quelle che in realtà meno sanno approfittare di questi aiuti e finiscono per offrire le percentuali più elevate di mancata utilizzazione.

Ora desidererei, se è possibile, qualche chiarimento in più per riuscire a capire, anche come semplice funzionario della Regione, se in sede CEE o in qualunque altra circostanza o sede sia stato affrontato questo problema in maniera sistematica, con degli studi appositi per analizzare e comprendere e finalmente risolvere ciò che impedisce alle Regioni meridionali di utilizzare nel miglior modo possibile questi fondi.

Si intuisce un po', da quello che abbiamo ascoltato, qualche spiegazione : un po' la disinformazione, un po' la complessità delle procedure, un po' il disinteresse forse dei politici o forse la mancata professionalizzazione dei funzionari che si occupano di queste cose. Però al di là di queste impressioni, colte da chi attentamente ha cercato di ascoltare e capire le cose che sono state dette, vorrei appunto sapere se è stato affrontato proprio in maniera sistematica il problema e, eventualmente, quali sono le soluzioni che si prospettano, non escludendo anche l'ipotesi, di censure o comunque sanzioni, anche se di carattere morale o soltanto dimostrativo, nei confronti di coloro che, rappresentando politicamente la nostra collettività, assumono la responsabilità in prima persona di questi problemi. Grazie.

PRESIDENTE :

Ha chiesto la parola il Dott. PISCARDI della Regione Puglia.

Dott. PISCARDI :

Le osservazioni fatte dalla Dott.ssa CAMPOGRANDE e quelle che sono seguite, per chi come me vive quotidianamente questi problemi, rappresentano uno stimolo oltre che di tipo culturale anche di tipo operativo e se vogliamo anche di tipo sociale, "meridionalista", dato che meridionale sono, che non mi consentono di starmene buono.

Mi ero messo in fondo apposta per evitare di stare in prima linea ma è stato più forte di me. Dunque volevo osservare, su tutto quello che è stato detto, che non posso fare commenti sui numeri, perché non riuscirei a trovare nessuna scappatoia, perché sono lì e si impongono.

Tuttavia però ci sono due aspetti che, mentre ascoltavo la Dott.ssa CAMPOGRANDE e gli interventi che sono seguiti, mi hanno stimolato. Il primo diciamo pure che è una battuta, così un po' per alleggerire anche il tono delle cose. Il secondo è un po' più serio.

La battuta : i funzionari regionali e anche qualcuno dei Ministeri hanno fatto degli stages a Bruxelles. Anch'io ho fatto un corso alla Scuola superiore di pubblica amministrazione e presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sugli argomenti comunitari.

Ascoltando quanto si è detto qui in questi giorni mi è venuto, è una battuta, mi è venuto lo stimolo terribile di proporre alla mia Regione di fare un corso, uno stage regionale per i funzionari della Comunità e dei Ministeri.

Voglio dire, e adesso parlo sul serio, che l'1,27 % se ricordo bene di utilizzazione da parte dell'Italia o del Mezzogiorno (adesso non ricordo bene) delle direttive socio-strutturali e una utilizzazione che si attesta intorno al 13-15 % di utilizzazione effettiva per gli altri regolamenti FEOGA-Orientamento costituiscono un campanello di allarme terribile.

Ciò dovrebbe indurci un po' tutti a riflettere e a riconsiderare un attimo tutto quello che andiamo facendo.

Perché l'Italia è quella che utilizza meno, perché il Mezzogiorno è quello che utilizza meno dell'Italia? Voglio dire, se dopo 20 anni di FEOGA-Orientamento questa situazione si è consolidata e non accenna a migliorare (se non per certi aspetti e in certe zone e per certi tipi di investimenti), se non si riesce ancora a modificare praticamente nulla, allora mi chiedo : o noi siamo una razza geneticamente particolare, e pertanto salvo ad intervenire con ingegneria genetica non miglioriamo, o ci debbono essere delle ragioni per le quali questa situazione non si modifica.

Sicché quella battuta che facevo prima, di fare uno stage regionale, trova la sua connotazione un po' più seria da questo punto di vista. Il collega del Ministero dell'agricoltura che mi ha preceduto ha accennato a due aspetti, la polverizzazione e la frammentazione. E' chiaro che, non voglio fare torto al collega del Ministero dell'agricoltura, non ha scoperto niente nel senso che tutti quanti sappiamo quale è la situazione fondiaria

italiana, tutti sappiamo quale è la situazione fondiaria meridionale. Sicché mi chiedo e lo chiedo alla cara collega comunitaria ma lo chiedo anche al titolare della cattedra di governo locale : cerchiamole queste ragioni. Secondo me stanno lì, basta solamente rifletterci un momentino, soprattutto per chi vive la nostra quotidianità del Mezzogiorno. Perché non pensiamo al metodo? Perché, per esempio, non pensiamo al caso che ha citato DE ANGELIS quando ha citato Mansholt e le direttive ?

Che non sia quello un metro o un metodo di valutazione ? Io sono profondamente convinto, come lui, di quell'analisi delle direttive socio-strutturali : che non potevano trovare attuazione nell'Italia e nel Mezzogiorno a causa delle situazioni di tipo patrimoniale; pensiamo al catasto, se si va un momentino più indietro. Il nostro è un catasto che tutti ben conosciamo, sicché mettere insieme i 100 ettari per poter fare un progetto di riconversione viticola in una situazione fondiaria del tipo di quella nostra, del Mezzogiorno, è come dire : "non voglio intervenire".

Sicché talora si dà molto credito, si dà molto fiato a coloro i quali sostengono che si fanno delle politiche, ma quelle politiche non sono poi applicate. E' molto facile dire questo così come è facile dire che si danno prima i premi per le vacche nutrici, poi si dà il premio per l'abbattimento delle vacche da latte, si dà prima il premio per l'estirpazione dei vigneti e poi si dà il premio per il ripianto dei vigneti. Questo sembra del populismo facile a farsi, ma mi torna comodo farlo perché se questo Convegno dovrà dare dei risultati di ordine anche, come posso dire, intellettuale, allora che i risultati vengano anche da questo punto di vista. Dato che questo Convegno è stato organizzato dall'Università di Calabria e non da Dino PISCARDI, bene allora l'Università di Calabria dovrà assumere il ruolo di cassa di risonanza, quando dovrà spiegare attraverso la cattedra di governo locale come si governa localmente.

Se non riusciamo a far adottare in sede comunitaria norme la cui elasticità sia tale da essere applicate in ciascuna delle realtà in cui ormai la Comunità a 12 opera, bene mi chiedo : "che senso ha continuare a parlare di politiche comunitarie quando queste non sono applicabili ?".
Grazie.

Prof. Alessandro TRUINI, Docente di Governo Locale. (*)

Il governo dell'agricoltura tra Comunità europea, Stato e Regioni

Mi sembra doveroso sottolineare, come avvertenza preliminare, che il compito attribuitomi ha, per così dire, carattere liminale, in quanto è giustificato dall'esigenza di "aprire la strada" ai contributi che seguiranno: in particolare, di sgravarli del carico di risolvere un certo numero di prolemi e di pseudoproblemi, che pertengono al terreno istituzionale (o politico-istituzionale) e, dunque, fanno da premessa - noiosa finché si vuole, ma non per questo meno necessaria - agli argomenti che saranno trattati in questa giornata di lavori. La giornata odierna del Convegno è dedicata al FEAOG, e, quindi, va da sé che mi occuperò di problemi (e pseudoproblemi) concernenti la materia che, per convenzione, chiamiamo "agricoltura". L'occasione di ridiscuterli sarà offerta dall'esame, per larghe maglie, degli scenari in cui si muovono gli attori "pubblici" operanti nel settore, nonché della connessa esigenza di riassumere le "regole del gioco" che più direttamente li concernono.

L'oggetto del seminario e la particolare qualifica del suo committente, mi invitano a riservare uno spazio adeguato agli attori che, per così dire, pertengono alla dimensione comunitaria; e tuttavia, nello svolgimento della materia, terrò ove necessario, debito conto del fatto che sono le istituzioni della dimensione nazionale a costituire i terminali operativi con i quali in questa sede ci dobbiamo misurare. Tenterò, pertanto, di discutere di norme, di strutture e di funzioni comunitarie pertinenti alla materia "agricoltura", se e nella misura in cui sarà possibile accertare che esse assumono una specifica rilevanza nell'ordinamento italiano. Ove risulterà opportuno, non mancherò di calcare la mano sulle effettive modalità di distribuzione e di esercizio delle attribuzioni, di segnalare le discrasie tra strutture "legali" e strutture "reali", di indicare i rimedi che sono sembrati meritevoli di attenzione.

(*) Il Prof. TRUINI aveva successivamente corredato il testo di questa sua relazione con un ricco apparato di note bibliografiche e di dottrina. Esso non viene però incluso in questa sede, volendosi riservare ad altra circostanza editoriale.

Le regole di buona educazione mi dovrebbero indurre - sempre a titolo di operazione preliminare - ad intestare tutto quello che dirò ad una definizione previa che si dimostri in grado di rendere, con la dovuta trasparenza, i confini del campo - l'"agricoltura" appunto - in cui trovano collocazione le strutture e le norme di cui dovrò occuparmi. Tuttavia, lo scarso tempo che ho a disposizione mi costringe a spendere al riguardo solo poche parole. Con la piena consapevolezza di compiere un'operazione ardita, e tutta da discutere, eviterò di soffermarmi sul concetto di "agricoltura", intesa come "materia" di competenza di pubblici poteri, e mi limiterò a dare per scontata l'aderenza dei confini esterni della medesima a quel coacervo di funzioni che il legislatore statale ha ritenuto, in tempi recenti (e, dunque, non sospetti), come ad essa pertinenti: il che - come ben sanno i miei cortesi interlocutori - riduce il mio compito ad un semplice rinvio a quanto disposto dall'art. 66 del D.P.R. n. 616/1976.

Il tema dei confini porta ad evocare, per corrispondenza di oggetti, quello delle c.d. partizioni interne alla materia de qua. Molto si è discusso in passato su questo punto: e, probabilmente, molto c'è ancora da discutere, posto che non tutti i problemi sul tappeto risultano collocati al loro posto. E, dunque, anche a causa del poco tempo concessomi, mi troverei in grande imbarazzo solo se volessi evocare i termini generali della questione.

L'esigenza di fare presto mi induce ad utilizzare, come possibile via di fuga, una autorevole lezione, da cui sembra aver tratto fruttuose ispirazioni lo stesso legislatore: secondo la quale, seppure a fini meramente classificatori, la materia "agricoltura" sarebbe scomponibile in due piani: l'uno dei quali dovrebbe raggruppare le funzioni che - per comune sentire - la caratterizzano come "settore produttivo" (e che ne rappresentano, proprio per questo, il "cuore"), mentre l'altro potrebbe costituire il contenitore delle funzioni residue, che, col tempo, sono venute emergendo nello stesso campo (funzioni che, per la loro specifica caratterizzazione, si è proposto di riassumere sotto l'etichetta della "protezione").

Alla luce di tale classificazione, risulta agevole evidenziare, nel settore dell'agricoltura-produzione quattro tipi di funzioni, e precisamente:

- a) gli interventi sul mercato, concernenti la regolamentazione dei prezzi, delle quantità offerte e del commercio internazionale dei prodotti agricoli;
- b) la disciplina delle strutture, ivi compresa la pianificazione della produzione, gli interventi sulle dimensioni produttive, l'ausilio finanziario pubblico agli imprenditori;
- c) le attività produttivo-industriali, prevalentemente, se non esclusivamente, centrate sulla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;

d) la zootecnica, da intendere come complesso delle attività concernenti le strutture zootecniche, la produzione e i connessi aspetti igienico-sanitari.

Per ciò che attiene al settore dell'agricoltura-protezione, la proposta da cui traggio ispirazione - e che a me pare meglio calibrata sui modi di essere del "reale" - propone di distribuire le funzioni che ad essa pertengono - difficilmente identificabili dal punto di vista analitico - in cinque poli distinti, a ciascuno dei quali dovrebbe corrispondere un ben individuato campo d'azione delle attività pertinenti al settore stesso. Tali poli sono :

- a) la difesa del suolo;
- b) i parchi, le riserve e le zone umide;
- c) la montagna e le foreste;
- d) la caccia e la pesca;
- e) la protezione della natura.

Una volta sistemata - anche se in modo del tutto precario - la questione delle funzioni, potrei ritenermi autorizzato a trattare dei livelli nei quali le medesime sono oggi allagate, nonché dei contenuti che le contraddistinguono - con ciò finalmente traslando ai due oggetti che ho ritenuto di dover proporre come temi di questo contributo. Mi sembra, tuttavia, opportuno rubare all'argomento ancora qualche battuta nel tentativo di gettare uno sguardo sugli immediati precedenti storici della "situazione" attuale. Credo che l'operazione (consideriamola pure una pausa "tecnica") potrebbe tornare di qualche pregio ove non si ritenesse inutile, o fuorviante, misurare su di un dato certo i passi compiuti negli ultimi anni.

Molto in breve ricorderò che, anteriormente al già ricordato DPR. n. 616/1977, la distribuzione delle funzioni pertinenti all'"agricoltura" presentava questi dati caratteristici :

a) le funzioni concernenti l'agricoltura-produzione erano ripartite nel modo che segue : 1) gli interventi sul mercato afferivano a strutture pertinenti a tre livelli : quello comunitario (che vi svolgeva, in assoluta prevalenza, compiti di governo della funzione), quello centrale (di governo ma anche di pura gestione : i compiti erano spartiti tra Ministero dell'agricoltura e AIMA), quello regionale (ivi compresi gli enti di sviluppo operanti come uffici AIMA), cui affluivano, in assoluta maggioranza, le residue attività di gestione;

2) la disciplina delle strutture era affidata ad interventi che - al pari dei primi - si allargavano dalla dimensione comunitaria a quella nazionale e a quella regionale-locale (si possono qui ricordare, a tale riguardo, due casi emblematici e, precisamente, quelli costituiti dagli interventi previsti dalle direttive comunitarie e dagli interventi concernenti la bonifica : ma si deve tener conto

anche della attività svolta dalle comunità montane in sede di redazione e di attuazione del piano di sviluppo economico-sociale ex art. 5 legge n. 1102/1971);

3) l'attività produttivo-industriale era, per una parte cospicua, svolta dall'IRI; per la quale la parte residua era assunta in carico da strutture pubbliche, o, almeno per qualche aspetto, ad esse assimilabili, le quali erano responsabili della gestione di impianti di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (come, ad. es., gli enti di sviluppo ed i consorzi);

- b) per ciò che riguardava l'agricoltura-protezione i livelli decisionali tornavano ad avere, in assoluta prevalenza, uno schema bifilare, tutto scandito da decisioni "imputate" a soggetti dell'ordinamento interno: da un lato, dell'ordinamento centrale (cui competeva, tanto per ricordare uno dei settori più importanti, la gestione dei parchi), dall'altro dei governi locali (e, in primo luogo, delle Regioni, per le quali il profilo più rilevante era costituito dalle funzioni concernenti la montagna).

Come ben rammentano gli "addetti ai lavori", il quadro ora delineato presentava caratteristiche che, a parere dei più, non potevano considerarsi soddisfacenti. Sul versante interno, gli appunti erano diretti, per la quasi totalità, ai profili strutturali. Dava da discutere, in primo luogo, "la promiscuità delle competenze e la scarsa razionalità dell'assetto complessivo"; ma non meno rilevante - e altrettanto censurabile - appariva il margine di scostamento dalle previsioni del c. d. ordinamento cogente (il riferimento era fatto all'insoddisfacente grado di adeguatezza dell'assetto in questione al disposto di norme della Costituzione).

Del dibattito aperto su questi come su altri punti (di cui non è qui possibile, per ragioni di tempo, neppure riassumere le linee portanti) mi preme segnalare la parte ricostruttiva, costituita da un certo numero di proposte di riforma, tutte estremamente significative. La ragione è che di esse tenne conto, ancora una volta, il legislatore della 616, con ciò contribuendo a disegnare un quadro normativo di distribuzione delle funzioni, per molti versi meno irrazionale di quello dianzi tracciato.

Le proposte infatti, erano essenzialmente centrate su tre punti:

- a) attribuzione completa degli interventi sulle strutture e degli interventi protettivi alle Regioni, che li avrebbero dovuti realizzare nell'ambito dei principi generali fissati dallo Stato;
- b) attribuzione degli interventi sul mercato di dimensioni ultra regionali agli organi statali, delega alle Regioni degli interventi sul mercato da attuarsi mediante organi o uffici locali;
- c) attribuzione degli interventi produttivo-industriali esercitati da enti pubblici o semi-pubblici, alle Regioni o ad organismi misti, con idonei strumenti di coordinamento.

Sul versante comunitario le censure si allargavano poi dai profili strutturali a quelli funzionali. Da un lato, la discussione verteva sui poteri sovranazionali, cui si imputava tanto un eccesso di ingerenza nelle scelte di competenza statale e regionale, quanto un difetto di interesse per le situazioni "locali" particolarmente compromesse. Dall'altro, erano le modalità dei finanziamenti comunitari e i contenuti delle sottostanti politiche ad alimentare il dibattito. Sotto tiro risultavano le spese dedicate al funzionamento del mercato e al sostegno dei prezzi (pertinenti alla c.d. sezione "Garanzia" del FEAOG), che apparivano a molti del tutto sproporzionate, sia a fronte del bilancio complessivo della Comunità, che in relazione alle spese finalizzate alle attività di sostegno socio-strutturale delle agricolture nazionali, e segnatamente di quella italiana (spese pertinenti alla sezione "Orientamento" dello stesso Fondo). Alla critica non si sottraevano neppure le decisioni incorporate nei singoli progetti di finanziamento (i c.d. "progetti individuali") cui si imputava la totale assenza di raccordi con le politiche nazionali e regionali.

Anche in questo caso, i suggerimenti più accreditati, pur muovendosi all'interno di un ventaglio di prospettive (di cui non è qui possibile dar conto), non mancavano di utilizzare gli appunti critici premesse di un (equi)ordinare - all'interno delle procedure decisionali comunitarie - interessi, e valutazioni di interessi, pertinenti al versante nazionale e regionale, di meglio equilibrare le voci del monte spese dedicato all'agricoltura tra sezione "Orientamento", di privilegiare le Regioni depresse, ad esse riservando interventi qualitativamente e quantitativamente più favorevoli.

Per ciò che riguarda il versante interno, oggi possiamo dire, con il c.d. "senno di poi", che una parte degli obiettivi e dei contenuti recati dalle proposte più sopra ricordate si dimostrò dotata di un certo spessore; ed anche per questo, probabilmente, fu raccolta e valorizzata dal legislatore nazionale. Tra i diversi atti normativi che nell'ultimo decennio hanno consentito di trasferire i dati del dibattito politico e dottrinale nel tessuto normativo, mi preme qui rievocare il già citato DPR. n. 616/1977 : per la ragione che - come dianzi si è anticipato - fu proprio quest'ultimo a ridisegnare, per la quasi totalità, il quadro delle attribuzioni della materia "agricoltura" con cui in questa sede dobbiamo confrontarci. Il quale, per la parte che più direttamente ci interessa (artt. 66-78), risulta così congegnato :

- l'ente Regione è (finalmente, si potrebbe dire) collocato nel livello cui affluiscono gli atti di competenza generale concernenti :

- 1) le produzioni agricole e zootecniche - fatti salvi i soli limiti relativi alla disciplina e al controllo qualitativo delle produzioni stesse e alla loro programmazione, da coordinare in sede nazionale - nonché,
- 2) le strutture agricole, ivi comprese le funzioni di attuazione di atti comunitari e di impegni internazionali, ma escluso l'ordinamento vero e proprio dell'impresa agraria;

- l'ente Regione è altresì attributario, in parte in qualità di funzione propria, in parte in qualità di funzione delegata, dei compiti concernenti la conservazione e la difesa del suolo, ivi compresi gli interventi conseguenti a calamità naturali, ma escluse :
 - a) le competenze relative alla dichiarazione dell'esistenza dei caratteri di eccezionale calamità o di eccezionale avversità atmosferica,
 - b) le competenze del comune (il quale diviene titolare - ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione - delle funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, con la collaborazione della Regione; nonché della vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico e di demanio armentizio);
- lo Stato, infine, conserva i grandi compiti di programmazione, nonché specifiche, e dettagliate, funzioni residuali, in genere pertinenti ad interessi di dimensione sovra-regionale :

e, precisamente, le funzioni concernenti gli impianti di interesse nazionale, nonché le attività di ricerca e di informazione connesse alla programmazione nazionale della produzione agricola e forestale; gli interventi di interesse nazionale per la regolamentazione dei mercati, l'organizzazione del commercio internazionale, la ricerca e l'informazione di mercato a livello nazionale e internazionale e la "garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti"; la ricerca e la sperimentazione scientifica di interesse nazionale nonché la disciplina e il controllo di qualità; la gestione del fondo di solidarietà nazionale per le calamità e le avversità atmosferiche relativamente alla dichiarazione del carattere eccezionale dell'evento e la ripartizione dei finanziamenti tra le Regioni interessate; la formazione della carta della montagna e la determinazione delle opere e dei mezzi di protezione delle foreste dagli incendi ed i servizi antincendi; il reclutamento, l'addestramento e l'inquadramento del corpo forestale dello Stato; la disciplina delle associazioni e delle unioni nazionali dei produttori in materia di agricoltura e foreste; le legittimazioni delle occupazioni di fatto di terre di uso civico.

Il versante comunitario - per una serie di ragioni che qui non è neppure possibile riassumere - si è dimostrato assai meno permeabile alle censure di quanto non lo sia stato l'ordinamento interno. I profili strutturali non hanno subito modifiche di sostanza (se si escludono le parti procedurali, oggi connotate da una, almeno sulla carta, meglio qualificata partecipazione delle istanze nazionali); mentre più di qualche significativo mutamento è stato dato di registrare a livello funzionale, con picchi di qualche rilievo sia nell'ambito dei finanziamenti comunitari che in quello dei contenuti dei connessi indirizzi politici.

Due punti meritano qui di essere ricordati : innanzitutto, il mutamento della politica complessiva del settore, che ha portato in epoche più vicine a sensibili riduzioni dello sbilancio tra le due sezioni del FEAOG, a fronte di un parallelo sviluppo degli interventi a finalità strutturale;

in secondo luogo, la modifica degli indirizzi che presiedevano alla disciplina dei c.d. progetti individuali. La precedente normativa concernente gli aiuti comunitari, che era caratterizzata da un metodo ad hoc (che in quanto tale, funzionava secondo la logica "progetto per progetto"), è stata infatti sostituita da un diverso e più accettabile regime giuridico, il quale obbliga gli Stati membri a stabilire programmi nazionali o regionali e settoriali, in cui devono inserirsi i progetti individuali (cofinanziati dallo Stato membro e dalla Comunità).

Con l'indicazione delle attribuzioni a matrice normativa (pertinenti al versante della struttura legale) potrei considerare chiusa la parte espositiva di questo contributo, ma non esaurito il mio compito. Ci insegnano i politologi che "norma" e "prassi" non sempre vanno d'accordo; e, probabilmente, mai come nel caso del governo dell'agricoltura dobbiamo dare loro ragione. La struttura reale dei comparti in esame è tutt'altra cosa; proprio per questo richiede apposita e separata trattazione.

Alla quale mi sembra opportuno anteporre tre avvertenze preliminari.

Primo : Le ragioni di completezza mi inviterebbero ad allargare la verifica a tutte le partizioni interne alla materia in esame (e quindi dalla produzione alla protezione); le esigenze di spazio mi obbligano a trattare del solo comparto dell'agricoltura-produzione (che, tra l'altro è, dei due, il più strettamente connesso al tema di questo Convegno), e per sommi capi.

Secondo : un'analisi completa richiederebbe un esame dello stato di attuazione della normativa a carattere parcellare, attribuzione per attribuzione. E, tuttavia, l'impresa risulta pressoché disperata, in quanto, sul punto in questione, mancano quasi del tutto studi di qualche pregio e neppure esistono proposte di indicatori, a carattere quantitativo o qualitativo, sufficientemente attendibili. Ciò costringe ad utilizzare i canoni di valutazione, assai più sfumati, che pertengono ad un tipo di approccio, per così dire, di tipo "reputazionale", in quanto tale (di necessità) basato su tutto quello che può fare da succedaneo ai dati: giudizi non pienamente documentati, testimonianze parziali anche se autorevoli, sensazioni e atteggiamenti di parte. Va da sé che essi potranno essere utilizzati solo ove il margine di concordanza risulterà marcato al punto da fare aggio sui dubbi che un simile metodo può ingenerare.

Terzo : il tipo di approccio costringe a spostare il discorso dalle attribuzioni ai ruoli, posto che l'armamentario a disposizione quasi sempre finisce per appoggiarsi più sui secondi che sui primi. Si suppone qui, di necessità, che i ruoli effettivi siano desumibili dal complesso delle attribuzioni effettivamente svolte (o, meglio, che si reputano essere state svolte dalle diverse sedi): e che i ruoli teorici siano acquisibili dal sistema a matrice normativa più sopra tracciato. Il criterio è discutibile, ma consente di proporre un confronto tra l'una e l'altra sponda.

Il quadro delle attribuzioni già tracciato, ovviamente integrato di ciò che già faceva loro carico in virtù delle normative precedenti e che tutt'ora è rimasto in piedi, ci serve per ricavare il - teorico - assetto dei ruoli attribuibili ai diversi attori politici che operano nel settore dell'agricoltura-produzione. In tale comparto, l'assetto in questione risulta connotato come segue.

La Comunità (con i suoi organi, di legislazione e di amministrazione-governo) dovrebbe svolgervi ruoli convenienti :

- a) al soggetto che è chiamato a gestire lembi importanti della politica socio-strutturale in materia agricola : ivi intervenendo con emissione di normative (in genere "direttive") a effetti puramente conformativi (direttamente di situazioni soggettive e/o di normazioni interne concernenti situazioni soggettive) e ad effetti conformativo-attuativi (in genere aventi per oggetto regimi di aiuti che gli Stati membri sono obbligati ad introdurre nella loro legislazione nazionale), nonché ad effetti attuativi in regime comunitario, e direttamente a carico del bilancio C.E.E.;
- b) al soggetto che è chiamato a governare il mercato agricolo, in tale veste prendendo le decisioni "politiche" che più direttamente incidono sulla circolazione dei prodotti e sulla distribuzione delle produzioni (ivi compreso il sostegno dei prezzi agricoli), nonché sullo sviluppo delle strutture agricole.

Gli organi dello Stato (Parlamento, Governo, Amministrazioni centrali, Organi collegiali di indirizzo di supporto), a loro volta, dovrebbero incarnare ruoli convenienti alle sedi decisionali che :

- c) essendo dotate di potestà legislativa primaria, sono tenute a dare attuazione alla normativa comunitaria che richieda atti (legislativi) di traslazione nell'ordinamento interno aventi, come regola, rilevanza nazionale (con caratteri di norme "cogenti"), (esclusione fatta per quelle disposizioni che, come si ricordava dianzi, non necessitano di attività esecutiva, e, quindi, sono immediatamente e automaticamente operative nell'ordinamento interno, statale e/o regionale);
- d) in forza della primaria esigenza di tutela degli interessi generali, nonché di garanzia del principio "unitario", svolgono le indispensabili, alternative o conseguenti, funzioni di programmazione, impulso, indirizzo e coordinamento dei soggetti sottordinati, operanti nel settore de quo, all'uopo potendo intervenire - in via amministrativa - anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi (oggi espressamente attribuiti all'amministrazione centrale, in caso di inadempimento da parte delle Regioni degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie);
- e) allo stesso effetto, si danno carico dell'esercizio delle attribuzioni di ritaglio aventi dimensioni (effetti) sovra regionali.

Le Regioni, a loro volta, dovrebbero intervenire nella materia "agricoltura" :

- f) dando corpo, in virtù della loro potestà legislativa sub-primaria e/o regolamentare, agli atti normativi di attuazione della legislazione comunitaria e nazionale;
- g) deliberando gli atti di indirizzo derivati dalle "politiche" comunitarie e nazionali, esercitando le attività partecipative ai procedimenti di formazione di tali "politiche", promuovendo (nei settori "liberi") gli atti di indirizzo "autonomo" e gestendo le conseguenti attività di esercizio della funzione in ambito regionale;
- h) esercitando funzioni di programmazione, impulso, indirizzo e coordinamento, dei soggetti sottordinati aventi attribuzioni (proprie o delegate) nella materia;

Gli altri enti locali-territoriali, infine, sarebbero chiamati a recitare parti secondarie e subordinate: in genere, ritagliate su competenze delegate, e, quindi, soggette alla specifica funzione di indirizzo del delegante; talvolta conseguenti ad attribuzioni proprie (l'esempio è costituito dai piani zonalì delle comunità montane), anch'esse, peraltro, da inserire in quadri normativi sopraordinati (e, dunque, cogenti).

L'assetto ora tracciato, (giova ripeterlo) solo teorico, risulta funzionale alla specifica allocazione dei "contenuti economici" della materia in esame tra (omogenei e non) interessi comunitari, nazionali, regionali, e locali. E' stato giustamente osservato che, in quanto tale, quest'ultima richiede "da un lato, la differenziazione degli interventi secondo le vocazioni locali", dall'altro esige, in via prioritaria, "il coordinamento e la compatibilità finanziaria dei singoli progetti con gli obiettivi generali da perseguire nel settore agricolo, al fine di una integrazione della produzione agricola con le altre fasi del ciclo produttivo (conservazione, trasformazione e commercializzazione) nonché per garantire l'equilibrio complessivo tra sviluppo dell'agricoltura e sviluppo delle attività industriali e commerciali 'esterne' all'agricoltura". Di qui, quella primaria esigenza di garantire specifiche intercorrelazioni tra processi decisionali (locali, nazionali e comunitari) che si può facilmente cogliere dall'indicato quadro delle attribuzioni, come del resto da più specifici (e puntuali) segmenti legislativi: rispetto ai quali i ruoli corrispondenti a strutture di "governo separato" appaiono confinati in ambiti marginali (quantomeno per ciò che attiene alla "qualità" delle decisioni emesse nella corrispondente sede).

Nei fatti, le cose sono andate (e stanno andando) in modi completamente diversi. A fronte degli interventi comunitari - quasi tutti ispirati da vocazioni di legislazione-governo del settore, e dunque, confacenti ai ruoli in esso attribuiti agli organi della Comunità (anche se, spesso, discutibili nella sostanza) - è stato dato di registrare, a carico delle strutture di diritto "interno", scollamenti più o meno evidenti dal modello teorico, spesso tutt'altro che giustificabili. L'amministrazione statale si è dimostrata, per molti versi, incapace di programmare, di dirigere e coordinare; a tali funzioni sostituendo, in molti casi, quelle che più le consentivano di esprimere potestà decisionali di tipo puntuale. Le Regioni a loro volta, o non hanno programmato affatto, o hanno programmato male; per l'una o l'altra ragione, si sono trovate a gestire gli

interventi sulla base di indicazioni generiche o, peggio, sbagliate. Gli enti territoriali minori, fatte salve talune eccezioni, non hanno mostrato né vocazioni né attrezzature idonee a garantire corretti svolgimenti delle funzioni loro attribuite.

Scendendo nei particolari, all'amministrazione statale sembra si debba rimproverare :

- a) la scarsa sensibilità dimostrata nei confronti di una programmazione di tipo "normativo-progettuale", in grado di "penetrare e incidere la realtà...(per il tramite di) una analitica specificazione di soggetti, istituzioni, procedure", ma al tempo stesso capace di garantire spazi liberi ai soggetti sottordinati;
- b) una smaccata preferenza per la più comoda scappatoia della programmazione di tipo "indicativo-prescrittivo", sospesa tra "enunciazioni generali" e i vincoli rigidi;
- c) l'altrettanto scarsa propensione per gli atti di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento (e ciò nonostante la presenza nel nostro ordinamento, di generiche e specifiche previsioni a tale riguardo : l'esempio puntuale è costituito, per quest'ultimo aspetto, dalla mancata attuazione del disposto dell'art. 3 della legge n. 984/1977, ove è disciplinata una potestà che, almeno a parole, "le Regioni non respingono, anzi richiedono e sulla quale intendono poi fondare, come punto di riferimento, una loro azione politica" sufficientemente autonoma);
- d) una bassa capacità di spesa.

Per ciò che attiene alle sedi di governo locale, vanno qui ricordati gli scostamenti (dal preindicato quadro teorico) che possono essere collocati in ambito regionale. In quasi tutte le Regioni è stato dato di registrare, in primo luogo, "una netta separazione tra il livello della politica agraria delle intenzioni (programmazione) e quello dei fatti (spesa, effetti delle leggi)".

Tale "disgiunzione" - come è stato puntualmente notato - si può cogliere in più punti : "spesso le leggi regionali non si ispirano ai piani e viceversa, le leggi con contenuti programmatori... vengono disattese proprio nelle loro parti più qualificanti (quando proprio su quelle parti si era soffermata l'attenzione all'atto della loro promulgazione), i bilanci preventivi non esprimono una spesa volta ad attuare i piani, e comunque i rapporti in essi contenuti non sono affatto conservati nei consuntivi". Alle Regioni si è imputata altresì la mancanza di raccordi tra i propri indirizzi di governo e le politiche comunitarie, il privilegiare una logica accentratrice, lo scarso interesse per il settore agricolo, cui s'è accompagnata una bassa (se non bassissima) capacità di spesa, nonché - fatto altrettanto grave - un certo numero di errori, ritardi e iterazioni nella determinazione e erogazione di risorse pertinenti a normative comunitarie con particolare riferimento a quelle legate alla domanda privata di finanziamento.

La denuncia degli scostamenti non può essere isolata da un rapido esame delle cause che l'hanno generata e da un'altrettanto rapida elencazione dei rimedi che possono essere proposti, con un minimo di fondamento. Per ciò che riguarda le prime va subito osservato che alcune di esse hanno (avuto) matrici allocabili nelle peculiarità manifestate dagli uomini che, in tempi diversi, si sono trovati a gestire porzioni delle politiche, comunitarie, statali e regionali. Costoro erano, probabilmente, mossi da interessi specifici, talmente forti da farci supporre che nessuna modificazione del quadro normativo-istituzionale, per quanto tempestiva, avrebbe potuto ricondurre le loro azioni, e quelle delle strutture che da loro dipendevano, al modello teorico. Su di esse è, proprio per questo, inutile soffermarsi.

Altri scostamenti possono farsi derivare da errori compiuti in sede di definizione dei ruoli, delle strutture ovvero delle attribuzioni (di alcuni) dei singoli attori politici. In questo caso dovremmo sentirci autorizzati a chiamare in causa la "debolezza" del quadro normativo-istituzionale e, al tempo stesso, a presumere che qualche "calibrato" intervento avrebbe potuto ridurre il margine di scollamento tra obiettivi proposti e risultati raggiunti. Di tutto questo bisogna, seppur brevemente, parlare.

Per ragioni di comodità espositiva, tenterò di separare l'argomento in due tronconi: l'uno intestato ai rimedi di tipo funzionale (attinenti, tanto per intenderci, al regime delle attribuzioni); l'altro ai rimedi di tipo organizzativo (concernenti le strutture).

Sul primo punto ci sarebbe molto da dire, il problema essendo solo quello di provvedere ad una previa selezione di ciò che è possibile pescare nel mare magno delle proposte che, specie in questi ultimi tempi, sono state suggerite, invocate, reclamate a gran voce. Quello che è stato richiesto spazia da una diversa qualità degli interventi comunitari, e da una diversa quantità delle risorse disponibili per i vari tipi di intervento, ad una revisione dei contenuti delle funzioni statali a carattere cogente, ad una diversa articolazione delle procedure di programmazione, comunitarie, nazionali e regionali, ad una ridefinizione delle attribuzioni regionali della materia, ad una meno parcellare suddivisione delle attività di gestione tra gli enti e gli uffici infraregionali.

La necessità di chiudere anche su questo punto, mi induce, peraltro, a selezionare due temi, il cui rilievo, a mio parere, si dovrebbe dedurre dal fatto che entrambi si collocano in due passaggi decisivi dei "processi di governo" attinenti alla materia in esame, e precisamente:

- a) la "vaexata quaestio" della funzione statale di indirizzo e coordinamento;
- b) l'altrettanto aggrovigliata questione delle attribuzioni regionali, nei livelli, per così dire, "a margine decisionale libero".

Dei due temi, il primo è, probabilmente, quello che richiede la spendita di meno parole. Ciò che bisogna fare - lo si è puntualmente sottolineato ancora di recente - è "stabilire le condizioni per un effettivo potere di

indirizzo e coordinamento da parte dello Stato": evitare cioè che si protragga "una situazione di diaspora, quale è quella che deriva da provvedimenti regionali che, senza coordinamento alcuno e senza riferimento a criteri territoriali programmati, concedono sostegni di mercato a questo o a quella produzione". I mezzi per raggiungere tale obiettivo sono anche di carattere strutturale (un esempio per tutti: la riforma del Ministero dell'Agricoltura e Foreste): di essi si parlerà più oltre. Dal punto di vista degli interventi di tipo funzionale, ciò che si può auspicare è una cristallizzazione legislativa della prassi inaugurata in questi ultimi anni, che ha portato ad attribuire "autonomo titolo di legittimazione" agli atti statali di indirizzo operanti nelle discipline di settore, e al tempo stesso, una puntuale e correlativa sanzione legislativa degli effetti che ai primi debbono riconoscersi sui margini di discrezionalità legislativa attribuiti alle Regioni in sede di formazione delle discipline stesse.

Movendo da questo auspicio, è facile traslare al secondo tema, e, cioè, alla questione dei margini liberi che possono essere lasciati ai governi regionali nella formulazione delle decisioni concernenti il comparto in esame. Qui, peraltro, il discorso si fa difficile, in quanto involve problemi che spaziano dal diritto comunitario a quello costituzionale e che, proprio per questo, sembrano richiedere correttivi non facilmente manovrabili dal legislatore ordinario, e ancor meno sensibili a misure normative di rango sottordinato. Eppure l'importanza dell'argomento mi induce a richiamare, come punto di discussione, un'affermazione di principio che, ancora una volta, ricavo da una fonte autorevole (e, proprio per questo, non sospetta). Ci è stato ricordato di recente che "le funzioni che si riferiscono all'agricoltura, in quanto l'agricoltura sia oggetto di decisioni della Comunità economica europea ... non possono competere che allo Stato, perché è lo Stato che ha la potestà estera; in fatto lo Stato italiano lavora malissimo perché non sente mai le Regioni ... però la funzione certamente è dello Stato, ed il suo esercizio implica unidirezionalmente le funzioni delle Regioni".

L'affermazione è, se si vuole, lapidaria, proprio perché sembra lasciare ai destinatari due sole alternative: accettarla senza critiche (ma, se del caso, con qualche motivazione supplementare) ovvero respingerla in blocco. In realtà, almeno per chi, come me, la condivide, il difficile non sta tanto nel motivarne l'adozione, quanto nel trovare i correttivi che potrebbero consentirne l'attuazione, al meglio dei condizionamenti e delle prospettive che oggi abbiamo di fronte. Va da sé che una diversa allocazione, tra le fonti del diritto, degli strumenti di cui si nutre la funzione statale di indirizzo e coordinamento - come quella più sopra proposta - potrebbe colmare una parte della distanza che, ancor oggi, separa le decisioni "politiche", comunitarie e statali, dai corrispondenti atti di attuazione a dimensione territorialmente definita. Per la parte restante il problema resta aperto, richiedendo ben altri interventi.

E' parso ad altri, seppure all'interno di una visione più ampia dei problemi innescati dal nostro pluralismo istituzionale, che non ci si potesse esimere dal rimettere in discussione l'intera problematica dell'autonomia regionale. Ovviamente, non è questa la sede più opportuna per discutere di una questione così importante. Sta di fatto che, quantomeno per il nostro comparto, balza evidente l'inaccettabilità di un discorso che

- seppure in una prospettiva di ricomposizione tra i due poli della regionalizzazione dell'intervento pubblico in agricoltura e dell'attuazione del disegno riformatore contenuto nelle direttive CEE - dovesse continuare a fondarsi sulla mera contemplazione di un certo numero di "governi regionali", o peggio ancora, di "separati livelli di governo" (così come vorrebbe una certa interpretazione, acritica e astorica, dell'art. 5 della Costituzione). In verità, l'esigenza di costruire solidi canali di raccordo tra i diversi livelli decisionali sembra postulare, se non proprio una riforma del dettato costituzionale, quantomeno un più consistente sforzo di interpretazione giuridica (da compiere anche adottando i canoni della c.d. "interpretazione evolutiva").

Nel frattempo, si potrebbe tentare di dar vita a proposte che, senza dubbio, richiedono minori sforzi per la loro attuazione, come - tanto per citare un esempio che meglio calza ai contenuti del Convegno - quella che, secondo i più, consentirebbe di giungere alla (auspicata) razionalizzazione dei flussi finanziari con i quali si alimentano gli interventi regionali della materia agricoltura di parte CEE.

Per gli enti locali minori, ciò che si può auspicare è una migliore allocazione delle rispettive potestà di intervento nelle fasi preparatorie delle decisioni politiche; ma non anche un ampliamento delle funzioni della fase discendente, di attuazione delle decisioni stesse. La strada per promuovere la "partecipazione" - come pure è stato osservato - "non è quella di attribuire agli enti locali la conduzione della bonifica, dell'irrigazione o di altre attività, come si pensa di fare in Toscana e, più ancora, in Emilia-Romagna ... ciò (è) un'ulteriore manifestazione di velleitarismo". E, infatti, "gli enti locali non sono adeguatamente dotati di strutture operative, per cui, investiti di compiti tecnici ed economici, quali quelli che l'intervento di bonifica comporta, altra funzione non riuscirebbero ad assolvere ... se non quella di centro di pressione di potere".

Come ben si vede, le riforme strutturali appaiono, per molti versi strettamente collegate a quelle che si invocano per il quadro funzionale. Su tutte sovrasta la questione della ristrutturazione del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, che è supporto indispensabile di quella proposta di valorizzazione delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, di cui più sopra s'è discusso. Semmai la proposta andrebbe allargata dalle strutture centrali a quelle proprie degli enti parastatali ad esse collegati: ancora una volta a partire dall'AIMA (che, come si sa, è l'azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo). Si potrebbe discutere anche in ordine alla (supposta) bontà della proposta avanzata dal Cnel di costituzione di un certo numero di "uffici di prodotto": che altro non sarebbe se non delle "strutture tramite le quali l'Autorità pubblica" dovrebbe ricercare "la massimizzazione della utilizzazione del prodotto agricolo nazionale da parte del sistema agro-industriale italiano".

Per ciò che riguarda le Regioni, il problema è quello di trasformare "moduli di amministrazione per competenze" in "moduli di amministrazione per programmi"; di traslare da un "sistema rigidamente gerarchico nell'organizzazione del lavoro", nonché da "una spinta parcellizzazione e separazione delle funzioni", in una "struttura essenzialmente paritaria ed

orizzontale": "l'unica" (che è sembrata) "idonea ad integrare le molteplici attribuzioni e competenze in un'azione unitaria e coordinatrice". Ben poco è stato fatto, in questi ultimi anni, a tale riguardo, sia dentro che fuori la Regione: le attività di coordinamento sono rimaste sulla carta, l'amministrazione regionale indiretta dell'agricoltura ha fatto acqua da tutte le parti, è fallita l'attuazione della (nuova) legislazione sugli enti di sviluppo, in cui, a suo tempo, si era visto lo strumento da utilizzare "per la valorizzazione dei territori agricoli, e per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità degli agricoltori".

Per l'una e l'altra ragione (nonché per molte altre cui, per esclusive ragioni di spazio, non è possibile accennare), quello delle strutture regionali finisce per essere uno dei nodi più importanti del comparto dell'"agricoltura". Sembra si debba affermare, a tale riguardo, che "la questione fondamentale è proprio questa: se e come le cose cambiano nelle Regioni, se esse si danno strumenti capaci di procedere per progetti ... e se puntano con ciò ad innescare profonde trasformazioni strutturali".

Quello che qui si può aggiungere è che di queste ultime non è più possibile fare a meno, per molte e inderogabili ragioni. L'esigenza di una "progettazione regionale" - autorevolmente sottolineata con riferimento ai rapporti tra Regioni meridionali e programmi mediterranei integrati - reclama, come presupposto indispensabile, la costituzione di "strutture di appoggio" cui affidare la preparazione dei programmi stessi, se non addirittura il varo di "un'agenzia o società mediterranea a supporto della elaborazione e realizzazione" dei medesimi. A sua volta, la c.d. "politica dei servizi" a dimensione territoriale richiede la costituzione di poli di amministrazione regionale - diretta o indiretta - strutturali nella misura più conveniente all'esigenza di garantire agli utenti "servizi di sviluppo" (assistenza tecnica, con le sue diverse specializzazioni: tecnico-economica, di gestione, divulgativa e simili; formazione professionale; informazione socio-economica) e "servizi reali" (in grado di offrire alle imprese "fattori produttivi, sia in maniera diretta che indiretta"). Una struttura regionale ad hoc è condizione indispensabile per dar vita a quel disegno complessivo di interventi che più è parso funzionale ai grandi "progetti d'impresa" (ossia a quei progetti che dovrebbero coniugare gli specifici indirizzi produttivi, di cui è richiesto il finanziamento, con gli obiettivi della programmazione nazionale e regionale).

Sintetizzando le diverse proposte, si può dire che al legislatore nazionale, come a quello regionale, è richiesto uno sforzo di adeguamento delle strutture alle esigenze nuove, che realtà nuove vanno ponendo con crescente insistenza. Alle quali, peraltro, non sembra possibile rispondere con soluzioni "arcaiche", articolate su moduli organizzativi (com'è sicuramente il modulo "proto-burocratico", che ancor oggi contraddistingue gran parte della nostra amministrazione pubblica, statale e locale) ormai obsoleti; di cui - proprio per questo - il tempo ha fatto giustizia. Occorre da parte di tutti uno sforzo di fantasia, se non proprio una (altrettanto e, forse ancor più, auspicabile) opera di ingegneria organizzativa.

E' in quest'ottica che qui si propone, a conclusione dell'intervento, un'ultima riflessione su di un tema che è sembrato, a molti, strettamente collegato al filone delle riforme strutturali. Come è noto, da qualche anno e da più parti, si vanno disegnando le linee generali di un (per noi originale) modulo organizzatorio: (il quale sarebbe) in grado di agevolare il raggiungimento di quegli obiettivi che, ponendosi in connessione con la fornitura di beni e di servizi, ovvero con la gestione dell'economia, richiedono, più che l'inventiva dei politici, le solide capacità tecniche di esperti professionisti. Tale modulo circola oggi con i nomi più disparati, anche se si va consolidando l'opinione che meglio risponderebbe, per i suoi specifici contenuti, e il relativo albero genealogico (di stampo anglosassone), all'etichetta di "agenzia". Di esso intendo brevemente parlare, nel tentativo di individuare gli spazi applicativi che al medesimo si potrebbero offrire nel comparto dell'agricoltura.

Secondo un'opinione assai diffusa, il modello anglosassone dell'"agency" potrebbe tornare utile in sede di risistemazione delle nostre strutture amministrative, "specie per quanto attiene all'erogazione dei servizi in sede locale". Esso consentirebbe, infatti, di trasferire "metodi operativi" e "modelli organizzativi" dalla grande impresa privata alla pubblica amministrazione: in ultima analisi, di "sostituire agli organi politico-rappresentativi e alla sottostante struttura burocratica di tipo garantista, la competenza tecnica e l'efficienza", di surrogare le carenze della "gestione politico-burocratica" con "l'efficienza imprenditoriale". A molti il passo è sembrato decisivo e, al tempo stesso, facile da compiersi.

Se il contagio degli entusiasmi, anche di quelli di tipo epidermico, è rapido, proprio per questo si dimostra assai pericoloso. Occorre sottolineare con forza che l'applicazione degli obiettivi in questione ad una struttura istituzionale comparabile a quella che è riflessa dal modello dell'"agency" si presenta, già a prima vista, come operazione di grande impegno. Si tratta, innanzitutto, di ridurre il "prototipo" ad un minimo comune denominatore, sul quale risulti possibile ristabilire l'accordo tra i cultori della c.d. ingegneria degli apparati organizzativi. Così, ad esempio, coloro che si limitano ad affermare che "per agenzia deve intendersi un'unità amministrativa specializzata per oggetto parzialmente o totalmente svincolata dalla pesante intelaiatura legislativa" e quindi "agile" ed "efficiente" - con ciò riproponendo in chiave generalizzante quel modello che ci è noto da tempo sotto l'etichetta di ente pubblico non territoriale (che altro non è se non un'unità amministrativa specializzata per oggetto ed "esterna" alla struttura ministeriale) - hanno ben poca possibilità di dialogare con chi ritiene che il discutere di "agenzie" sia solo l'occasione per aprire un "altro" capitolo, centrato su di un disegno strutturale di confezione originale, da applicare a tutti i settori "nuovi" della P.A. "allargata" e, in parte, anche a quelli "tradizionali".

In realtà, a me sembra che il "modello" con cui andrebbe misurata la bontà della proposta di ristrutturazione dovrebbe essere quello che - tra i tanti - meglio si mostra in grado di corrispondere a due, distinte ma correlate, caratteristiche di fondo, e precisamente:

- 1) un destino collegato - meglio sarebbe dire subordinato - al perseguimento di uno o più obiettivi, suscettibili di misurazione quantitativa; e,
- 2) un certo grado di autonomia nella scelta ed applicazione dei mezzi da impiegare allo scopo.

Le "agenzie" che ho in mente potrebbero, in buona sostanza, corrispondere alle "unità operative" proposte da Mortara : ossia, "costituire strumenti per la realizzazione di obiettivi concreti e pertanto essere costituite in vista del raggiungimento di uno o più scopi, crescere o diminuire di dimensioni e di importanza, a seconda della priorità attribuita agli scopi stessi e cessare automaticamente di esistere in caso di raggiungimento dei fini o di rinuncia al loro perseguimento".

Sotto il profilo giuridico-istituzionale, le "agenzie" in questione - per corrispondere ai fini indicati - dovrebbero, quanto meno, acquisire la veste di organi con legittimazione separata dell'ente (pubblico) di riferimento, se non addirittura quella di soggetti giuridici distinti. Per ciò che attiene all'organizzazione interna, esse - in quanto caratterizzate da un obiettivo consistente nell'erogazione di servizi di tipo continuativo e su larga scala - potrebbero avere una base burocratica, anche se rinnovata e definita in ordine agli scopi loro attribuiti; mentre andrebbe espunta, sempre per ragioni di coerenza con il modello in questione, ogni traccia di presenza "politica". Il vertice dell'agenzia dovrebbe essere occupato da un titolare "tecnico", da ricercare tra i funzionari di impostazione manageriale o tra professioni qualificate alla dirigenza attraverso una specifica preparazione. Infine, la posizione giuridica complessiva con cui andrebbe accreditata l'intera struttura potrebbe essere quella che - nel linguaggio delle giuspubblicistica - si fa corrispondere alle figure soggettive dotate di autonomia, ivi compresa la capacità di (parziale) autoalimentazione finanziaria.

Due problemi di carattere applicativo si pongono sulla nostra strada, una volta scelto il modello con cui incidere - ovviamente, sul versante dell'"agricoltura" - il tessuto connettivo di organizzazioni di tipo "proto-burocratico". Il più importante di essi concerne la determinazione dei settori dell'apparato pubblico cui il rimedio potrebbe essere applicato, tenuto conto e delle opportunità di carattere tecnico e dei vincoli giuridici. Lascio la valutazione delle prime agli esperti del ramo. Per ciò che riguarda i secondi osservo, solo di passaggio, che essi potrebbero essere desunti da distinte ipotesi teoriche, e precisamente : alla luce dei (vigenti) principi generali del nostro ordinamento giuridico, e, in primo luogo, di quelli che concernono il rapporto di impiego con amministrazioni pubbliche; ovvero prescindendo dai medesimi, ove si intendesse partire dal presupposto che l'operazione di riaggiustamento, in ragione della sua globalità, deve necessariamente richiedere l'emanazione di una nuova legge generale sull'impiego pubblico.

Va da sé che quest'ultima non è l'ipotesi a fronte della quale possiamo qui misurare le possibilità di utilizzazione del modello dell'agenzia. Né la sede, né l'argomento - che concerne uno specifico settore della pubblica amministrazione - possono legittimare un discorso ad ampio

spettro come quello che occorrerebbe iniziare, ove si volesse allargare la proposta di riforma alla normazione di principio. Dovendo fare i conti con l'attuale ordinamento del pubblico impiego, sarei portato a scartare - come ambito di applicazione del modello - l'Amministrazione centrale, in quanto le implicazioni sottese dalle proposizioni che precedono non mi sembrano trovare nella legislazione sull'impiego statale spazi adeguati. Qualche maggiore possibilità potrebbe essere esplorata a livello regionale, stante la specificità del regime dell'autonomia pubblica riconosciuta ai soggetti di governo locale, anche a livello organizzativo.

Accertata la disponibilità dei quadri normativi e organizzativi pertinenti al settore pubblico regionale a ricevere strutture (e rapporti con strutture) del tipo della "agenzia", andrebbero poi individuate - e con ciò passiamo al secondo tema - i compiti che alle medesime potrebbero far capo. Presumo che esse dovrebbero riguardare l'erogazione di servizi - concernenti il comparto dell'agricoltura - alle collettività e, più ancora, ai singoli gruppi di interessati: in particolare, l'erogazione di servizi legati a corrispettivi, con i quali le strutture stesse potrebbero (almeno parzialmente) alimentarsi. Per connessione di argomento, sono indotto a pensare ai compiti pertinenti alla delicatissima fase di predisposizione e controllo dei programmi finanziabili a carico del FEAOG; la quale, almeno per una parte, rientra nelle competenze degli assessorati regionali all'agricoltura. In questo settore l'agenzia potrebbe assumere responsabilità dirette, ivi compreso l'onere di un primo studio di fattibilità dei progetti individuali, su commissione degli interessati, e, ovviamente, con fatturazione dei relativi "costi"; mentre, ove l'input fosse di derivazione interna, i corrispettivi andrebbero assunti a carico del bilancio regionale. Infine, e sempre in relazione al settore in esame, il grado di accostamento degli obiettivi (effettivamente) raggiunti, da quelli (a suo tempo) fissati, potrebbe essere misurato, tenendo conto della quantità e della qualità dei progetti, elaborati dall'agenzia, che, nel periodo di osservazione, sono giunti al termine della procedura, e, pertanto, hanno usufruito di un effettivo finanziamento a carico della Comunità.

PRESIDENTE :

Ringraziamo il Prof. TRUINI

diamo la parola al Dott. MURINNI per la relazione sul FEOGA-Garanzia.
Prego.

Dott. Antonio MURINNI, CCE
Il F.E.O.G.A. Garanzia

Grazie Signor Presidente.

Innanzitutto due parole di presentazione.

Sono abruzzese, quindi di una delle Regioni maggiormente interessate qui. Vivo fuori d'Italia da parecchio, forse troppo tempo.

Ho svolto quasi tutta la mia attività professionale al servizio dell'Europa, prima al Movimento Europeo e dal 1958 presso la Commissione delle Comunità Europee. Dal 1962 sono al FEOGA, attualmente sono responsabile del settore che maggiormente spende.

Non è un privilegio, lo vedremo a conclusione della mia relazione.

Signor Presidente, io avevo preparato uno schema molto elaborato; non sto a ripetere qui ciò che hanno detto il Dott. TOFFANIN e la Dott.ssa CAMPOGRANDE.

La composizione dell'assemblea dei convenuti è tale che vi propongo di accorciare considerevolmente la mia relazione ed in particolare abbreviare l'introduzione e la cronistoria.

Qualche parola per ogni punto tanto per riallacciarmi all'essenziale del tema.

Quanto ho da dire non può essere tanto interessante come ciò che avete appena finito di ascoltare perché meno direttamente coinvolge l'attività dei presenti.

Avevo immaginato di partire molto lontano, di risalire "ai tempi biblici" per spiegare il perché di una politica agricola, il perché poi di una politica agricola comune.

Per essere brevissimo dirò che già il Trattato di Roma ha consacrato un titolo speciale alla politica agricola, che questo titolo II ha previsto la convocazione di una conferenza degli Stati membri, che si è riunita poi a Stresa e che le prime Organizzazioni (comuni di mercato) sono state proposte due anni dopo l'entrata in vigore del Trattato. Due anni, cioè nei limiti imposti dal Trattato stesso.

Il regolamento 25 del gennaio 1962 ha creato il FEOGA; non sto ad insistere, diremo semplicemente che una seconda tappa c'è stata nel 1966 con il regolamento n.130 che ha chiuso il periodo di crisi di 6 mesi. Ricordiamo la politica della sedia vuota a seguito di proposte forse un po' troppo ambiziose da parte della Commissione. La crisi si è risolta con delle ristrettezze al voto di maggioranza e abbiamo dovuto poi aspettare il 1970 per arrivare alla fine del periodo transitorio.

Infatti il Trattato e i regolamenti precitati avevano previsto che la politica agricola comune fosse realizzata gradatamente così come poi anche il suo finanziamento. All'inizio per quanto riguarda le prime organizzazioni comuni di mercato ed il primo anno, la Comunità assumeva a carico un sesto della spesa pagata dagli Stati membri, la rimborsava a posteriori e già quel sesto era soggetto ad alcune restrizioni che non sto a precisare.

Passo immediatamente, Signor Presidente, ai meccanismi del finanziamento messi in atto dal regolamento n° 729 del '70 : dal 1° gennaio 1970 tutte le spese della politica agricola comune dei mercati è finanziata dal FEOGA. Dal 1° gennaio 1971 con un meccanismo che mette a disposizione degli Stati membri, per anticipazione, i fondi destinati a coprire la totalità delle spese, il FEOGA-Garanzia finanzia essenzialmente :

- le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi che rappresentano la differenza di prezzo tra il mercato interno e il mercato mondiale,
- gli interventi sul mercato interno.

Debbo accennare ad una particolarità di questo secondo tipo di spese, quegli interventi che noi nel gergo comunitario chiamiamo di "seconda categoria" semplicemente perché ci sono delle restrizioni al finanziamento totale. E queste famose spese di "seconda categoria" sono quelle conseguenti all'obbligo che è fatto agli organismi di intervento di tutti gli Stati membri di comperare i prodotti agricoli offerti quando questi non trovano possibilità di smercio sul mercato interno a un prezzo minimo, il prezzo di intervento, che può essere considerato come la retribuzione minima garantita agli agricoltori.

Per questo tipo di spese il FEOGA non mette a disposizione degli Stati membri i fondi necessari all'acquisto dei prodotti, ma assume a carico solo le perdite tra il prezzo di acquisto e il prezzo di vendita e le spese originate dall'entrata, dalla permanenza e poi dall'uscita dal magazzino.

Attualmente, ogni mese, la Commissione versa agli Stati membri l'importo necessario a finanziare le spese del mese seguente.

Qui si può dunque immediatamente precisare che non ci possono essere ritardi attribuiti alle prassi amministrative della Comunità. Alcuni ritardi sono stati lamentati all'inizio dell'entrata in vigore di questo sistema nel 1971, in particolare in Italia. Questi ritardi sono stati riassorbiti grazie ad interventi talvolta pesanti da parte dell'amministrazione della Commissione, ma anche grazie ad una collaborazione veramente efficace di taluni Ministeri direttamente interessati ed in particolare del servizio che il Dott. Mazzeo dirige. E mi compiaccio renderne omaggio perché la situazione fino a 8 anni fa non era delle più facili.

I fondi messi a disposizione da parte della Commissione vengono distribuiti dallo Stato membro agli organismi e servizi che detto Stato membro ha abilitato al pagamento delle spese. Mensilmente detti servizi sono tenuti a redigere un resoconto delle spese pagate e, in più, una previsione delle spese da pagare nei tre mesi seguenti. Questi dati sono trasmessi mensilmente dagli Stati membri alla Commissione e servono di base per la decisione dell'anticipo seguente.

Detti dati sono utilizzati anche per l'assunzione a carico del bilancio della Comunità delle spese dichiarate, assunzione a carico che non pregiudica affatto delle verifiche alle quali saranno sottoposte in

seguito. Vi è poi una relazione annuale che gli Stati membri debbono fare e che comporta il rendiconto di tutte le spese pagate durante un esercizio e che serve alla liquidazione annuale dei conti.

Per quanto riguarda le verifiche vorrei accennare qui al fatto che il regolamento n. 729 ha previsto in un modo chiaro che la prima responsabilità nella verifica delle spese finanziate dal FEOGA spetta agli Stati membri. Vedremo le conseguenze di questa responsabilizzazione. Il regolamento 729 prevede fra l'altro che le somme perse per il FEOGA, a seguito di irregolarità o di frodi, sono a carico del bilancio della Comunità salvo se ci sono delle responsabilità da parte dei servizi nazionali. E questa disposizione ha dato adito a parecchie discussioni e possiamo precisare che ancora oggi non sono esaurite.

Qualche altro accenno ai controlli, Signor Presidente. Sarò relativamente breve perché è un problema che troverà più ampia eco domani. I controlli sono numerosi.

C'è il primo che è effettuato al momento della presa in conto delle spese mensili. E' un controllo solo formale, di verosimiglianza ed è destinato ad evitare che delle spese che chiaramente non sono eligibili al FEOGA vengano dichiarate ed imputate al bilancio della Comunità. Serve anche ad evitare che errori formali o di metodologia vengano a influenzare dette spese.

Vi è poi il controllo al momento della liquidazione dei conti. Questi controlli sono molto più sostanziali e si effettuano su documenti ed in loco. Sono destinati ad evitare che il bilancio della Comunità assuma definitivamente a carico spese e somme erogate contro la lettera e lo spirito della legislazione comunitaria. Qui abbiamo una sanzione finanziaria. E' un punto molto importante in quanto delle spese sostenute con fondi comunitari possono, in un secondo tempo non essere riconosciute legittime e quindi respinte, non messe a carico del bilancio della Comunità e, lo Stato membro responsabile, è chiamato a restituire alla Comunità la somma corrispondente. E' un aspetto importante del problema che forse merita qualche sviluppo nel corso del dibattito, oppure domani.

Ci sono poi i controlli orientati. I controlli effettuati al momento della liquidazione dei conti, qualcuno l'ha già denunciato, Signor Presidente, e lei ha più volte ripreso il tema, sono effettuati con ritardo. Effettivamente questi ritardi esistono, hanno il difetto denunciato, però non si è analizzato quali possono essere le responsabilità. Ed io che ho assistito ai vostri dibattiti dall'inizio vorrei evitare di fare una partita di tennis.

Abbiamo tutti le nostre responsabilità, bisogna evitare, riassorbire come si sta facendo, questi ritardi. Non serve a nulla responsabilizzare gli uni o gli altri. Certo, le verifiche effettuate a distanza di anni hanno il difetto principale di non permettere la correzione degli errori in tempo voluto, di evitare la loro ripetizione. E' una delle ragioni che hanno spinto la Direzione generale diretta dal Dott. FACINI, qui presente, a sviluppare i controlli orientati. Questi controlli mi sembrano

destinati a prevenire più che a sancire, ad orientare la legislazione verso formulazioni più sicure. Riguardano spesso solo un tipo di spesa e sono effettuati successivamente in tutti gli Stati membri.

Un breve cenno poi alle verifiche presso i beneficiari. La direttiva 435/77. Preciso, Signor Presidente, che io parlo ben inteso dei controlli che riguardano i fondi del FEOGA-Garanzia e non gli altri fondi. La direttiva 435 prevede la verifica dei documenti commerciali delle imprese. Si tratta di una direttiva, quindi sono gli Stati membri che hanno dovuto emanare le norme per l'applicazione. Non sto a denunciare ritardi, ci sono stati, attualmente la situazione è migliorata. I documenti commerciali debbono essere conservati almeno tre anni per permettere dette verifiche.

Ancora una parola sulle frodi, perché la lotta contro le irregolarità e le frodi fa parte dei controlli. Il regolamento 729 nel suo articolo 8 ha previsto disposizioni che sono poi state precisate nel regolamento 283/72. Questi regolamenti prevedono delle comunicazioni periodiche, da parte degli Stati membri, dei casi di frodi e irregolarità che si sono verificate e che sono stati individuati. C'è un'ampia collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione che si svolge in particolare nell'ambito del Comitato del FEOGA.

Considerata l'importanza delle spese messe a carico del FEOGA-Garanzia queste irregolarità e frodi rivestono una importanza straordinaria anche perché i mass-media ed i parlamentari sono molto sensibili a questi problemi e si prestano facilmente a polemiche di tipo scandalistico. Basti pensare quale effetto fa nell'opinione pubblica la distruzione di ortofrutticoli. Si pensi alla signora che va al mercato che deve pagare prezzi esorbitanti e un buon giornalista ha presto fatto l'articolo che avrà risonanza anche presso i parlamentari, in particolare parlamentari europei che non si priveranno di indirizzare alla Commissione le domande scritte alle quali bisognerà pur rispondere e, per far ciò, investigare.

C'è poi la verifica da parte della Corte dei Conti, che rivede tutto a posteriori. Può recarsi in loco e non se ne priva.

E questo succedersi di verifiche presso le amministrazioni degli Stati membri ha già dato adito a critiche anche perché dette amministrazioni si vedono invadere successivamente da diversi servizi che vengono a verificare il loro operato.

Vorrei però sottolineare che l'importanza del finanziamento della politica agricola comune di mercato esige verifiche sostanziali, che siano più tempestive, capaci di evitare l'abuso a danno delle finanze comunitarie. Non bisognerà stupirsi se ulteriori sviluppi di queste verifiche saranno registrati nei prossimi anni per non dire mesi.

Già abbiamo qualche sviluppo recente con il regolamento 765/85 che prevede particolari verifiche di qualità in Grecia. Abbiamo anche il recente regolamento 1319/85 che riguarda le verifiche che la Commissione sarà chiamata a fare nel settore degli ortofrutticoli e questo interessa particolarmente anche l'Italia. Anche qui ci sono dei problemi che non sto a sviluppare. Si parla poi, a seguito di richieste insistenti da

parte di parlamentari europei, della creazione di "brigate volanti" chiamate ad andare negli Stati membri per verifiche inattese, senza preavviso. Mi pare, che questo progetto abbia un po' le ali di piombo e che non potrà essere realizzato nelle forme e nei termini auspicati dai parlamentari.

Ecco ho finito con i controlli.

Parliamo delle spese finanziate. Signor Presidente, quando ci siamo incontrati a Bruxelles lei ha insistito affinché fossero forniti dati. Li ho qui con me. Non li citerò tutti beninteso. Aveva pregato anche di portare dei dati italiani ripartiti per Regioni. Se ricorda le dissi che non ne possedevo. Però con la buona volontà e la collaborazione di alcuni funzionari nazionali, siamo riusciti a procurarci dati per le principali spese finanziate in Italia ripartite per settore.

Signor Presidente, le cifre delle spese in materia di politica agricola comune di mercato sono vertiginose. Abbiamo iniziato nel lontano 1962, quando la spesa era assunta a carico del FEOGA solo a ragione di un sesto, con 28 milioni di unità di conto. L'unità di conto all'epoca valeva 625 Lire. Primo anno di finanziamento: 28 milioni. Nel 1967-68, cioè quando si è passati all'assunzione del 100 % delle spese eravamo a 1 miliardo 39 milioni sempre di unità di conto all'epoca. Nel '73 quando per la prima volta avevamo una Comunità a nove, 3 miliardi di unità di conto. Nel 1980 con l'adesione della Grecia, 11 miliardi. Nel 1985, 20 miliardi, arrotondo Signor Presidente, 20 miliardi che equivalgono se non mi sbaglio a 30.000 miliardi di Lire. Sono somme astronomiche.

Come queste spese sono ripartite per settore ?

Il settore che assorbe un terzo della totalità delle spese è quello lattiero-caseario (33 %). Vengono poi con il 12 % quello dei cereali e quello della carne bovina, lo zucchero assorbe 8 %, gli ortofrutticoli 7 %, i semi oleosi 6 %, l'olio d'oliva 5 %, il vino 5 %, il tabacco 4 %, passo sotto silenzio gli altri settori.

Vogliamo dare un'occhiata alla ripartizione per natura economica delle spese ? Le restituzioni all'esportazione verso i Paesi terzi assorbono il 41 % delle spese. Le spese di magazzino 15 %, i ritiri della merce del mercato 5 %.

Una parolina sulla ripartizione per Stato membro. Aggiungo immediatamente che personalmente sono sempre stato ostile a diffondere questi dati, per una semplice ragione : le conclusioni che ne sono state tirate in tutti gli ambienti, nazionali o comunitari, sono conclusioni che peccano per eccessiva semplificazione. Questa ripartizione è puramente contabile, non economica, non traduce i vantaggi che le economie degli Stati membri traggono dal finanziamento della PAC.

Per spiegare meglio il concetto che ho in mente vorrei dare un piccolo esempio: la Francia per esempio produce (dico la Francia, potrebbe essere un altro Stato membro) produce una tonnellata di mais, la esporta verso un altro Stato membro. Nei nostri conti non figura nulla. Non c'è spesa per il FEOGA-Garanzia né entrata per il bilancio comunitario.

Facciamo l'ipotesi che il primo Paese, quello produttore, esporta la tonnellata di mais verso un Paese terzo. Ne risulta la messa a carico del FEOGA-Garanzia la differenza di prezzo tra il mercato interno, quello comunitario, e il mercato mondiale. Può raggiungere il 50 %.

Prendiamo adesso il secondo Stato, quello che aveva importato, ha bisogno della sua tonnellata di mais e la importa dai Paesi terzi. E cosa fa questo Stato? Paga il prezzo del mercato mondiale ed è costretto a versare al bilancio della Comunità la differenza tra il prezzo mercato mondiale e il prezzo interno: il prelievo. Di conseguenza nella prima ipotesi ci troviamo con uno zero per tutti quanti; non c'è stata a livello del FEOGA, né spesa né entrata, nessuna traccia nei conti.

Nella seconda ipotesi ci troviamo con uno Stato membro che ha beneficiato di una spesa a carico del bilancio della Comunità e un altro che ha versato un contributo al bilancio della Comunità. Ecco perché Signor Presidente io sono restio, sono sempre stato restio a fornire dei dati ripartiti per Stato membro. Taluni governi, non escluso il nostro, ma in particolare quello della Signora Thatcher se ne servono ampiamente di queste cifre per poter reclamare poi un "giusto ritorno" non sempre basato sull'analisi completa di quella che è l'economia dell'agricoltura europea.

Ciò premesso, possiamo dare le cifre. Per evitare distorsioni darò le percentuali che si riferiscono agli ultimi 5 anni dall'80 all'84. Media delle spese finanziate negli Stati membri: Belgio 4,25 %, Danimarca 4,73 %, Germania 18,76 %, Grecia 4,05 %, Francia 23,22 %, Irlanda 4,39 %, Italia 19,02 %, Lussemburgo va citato per memoria, i Paesi Bassi 11,36 %, il Regno Unito 10,17 %.

Per chi volesse poi calcolare in cifre assolute, il totale per i 5 anni è 95.353 miliardi di Lire.

E veniamo, Signor Presidente, alle principali spese italiane.

Prendendo l'anno di riferimento 1984 abbiamo: per l'olio d'oliva 632 miliardi di Lire. Per gli ortofrutticoli, tutto insieme trasformati e freschi, 1.217 miliardi di Lire. Per la distillazione vino 531 miliardi di Lire. Per i premi tabacco 426 miliardi. E per il grano duro 223 miliardi. Noto, avendo di fronte a me la tabella degli ultimi 5 anni, una forte progressione che riguarda l'olio d'oliva, gli ortofrutticoli ed il vino. Questa progressione è dovuta in parte all'acceleramento dei pagamenti che si è verificato in questi ultimi anni e anche a una super-produzione.

Per quanto riguarda le principali spese italiane suddivise per Regione ho fatto fare delle ricerche solo per, e li cito per ordine di importanza, l'aiuto alla produzione dell'olio d'oliva, gli ortofrutticoli, il settore viti-vinicolo e in ultima analisi la integrazione di prezzo per il grano duro. Prendendo la media degli anni 82, 83, 84, e citando solo le Regioni più importanti, per i quattro tipi di spesa che ho appena enunciato, 499 quasi 500 miliardi di Lire per la Sicilia, 381 per la Campania, per la Puglia 365, per la Calabria 252, per il Lazio 60, la Basilicata 52, l'Abruzzo 45, la Sardegna 42 e il Molise 24.

Non nascondo, Signor Presidente, che sono stato sorpreso di constatare che per la distillazione vino, immediatamente dopo la Sicilia e quasi con lo stesso importo, c'è la Romagna : 393 miliardi per la Sicilia, 316 per la Romagna. Per il grano sempre in testa la Sicilia seguita dalle Puglie e poi la Basilicata. Per l'olio in testa le Puglie con 200 miliardi, segue la Calabria con 120, la Sicilia 45. Gli ortofrutticoli : primo posto Campania 300 miliardi, la Sicilia 250, la Romagna 170, la Calabria 120. Ecco le cifre promesse, evidentemente ce ne sono molte altre che posso mettere a disposizione della presidenza.

A questo punto della relazione, Signor Presidente, verifico l'ora e mi accorgo di avere quasi esaurito il tempo di parola concessomi. Dovrei concludere, però finora ci siamo limitati a citare dei fatti, delle cifre e bisognerà pur parlare un po' dei limiti alle spese perché è un problema di attualità, è un problema bruciante e non è possibile in un Convegno come questo, passarlo sotto silenzio.

Primo limite alle spese sono gli stanziamenti di bilancio. All'inizio del FEOGA la spesa da rimborsare agli Stati membri determinava l'importo degli stanziamenti e di pari passo i contributi messi a carico di ogni Stato membro. Era un "clearing", un conto di dare ad avere. Dopo aver ricevuto da chi doveva pagare si versava il saldo ai creditori.

Poi si è passati a contributi specifici che sono spariti nel 1971 con la creazione delle risorse proprie ed il FEOGA è diventato veramente parte integrante del bilancio. Gli stanziamenti scritti in bilancio costituiscono dunque il limite oltre il quale non si può spendere. C'è però un problema, questo principio entra in conflitto con il carattere obbligatorio della spesa da finanziare. Lo sappiamo tutti, i regolamenti creano dei diritti a favore degli operatori economici e questi diritti non scompaiono quando sono esauriti gli stanziamenti.

Come si fa per conciliare due imperativi così perentori e in perfetta contraddizione ? Il nostro Servizio Giuridico ha avuto modo di studiare questo problema ed è dovuto stare molto cauto nel pronunciarsi. Più di una volta ci siamo trovati di fronte a questo conflitto. E' stato risolto in modo pragmatico. Spesso con la tecnica del bilancio supplementare, una volta c'è stata una specie di capriola politica, poi ci sono state delle misure di sospensione dei provvedimenti che permettevano l'anticipazione delle spese.

Ma i bilanci supplementari erano già mal visti all'epoca. E' normale che un parlamentare o uno Stato membro non veda di buon occhio arrivare all'ultimo istante un bilancio supplementare. Questi bilanci supplementari sono diventati impossibili con l'esaurirsi delle risorse proprie. Si sa che le risorse proprie sono composte essenzialmente da prelievi e contributi agricoli, dai dazi doganali e da una percentuale dell'IVA, per ora ancora limitata all'1 %.

Il FEOGA-Garanzia assorbe in media i due terzi del bilancio della Comunità. Ha dunque contribuito all'esaurimento delle risorse proprie e qui forse va ricordata l'evoluzione che c'è stata da una parte per le risorse proprie attribuite alla Comunità e dall'altra per le spese finanziate dal FEOGA negli ultimi quattro anni.

Le spese "Garanzia" dall'81 all'82 sono aumentate del 13 % mentre le risorse proprie aumentavano del 10,6 %. Dall'82 all'83 le spese aumentano del 27 %, le risorse del 6,2 %. Dall'83 all'84 le spese 17 %, le risorse 5,6 %. Dall'84 all'85, 11 % le spese, 5,4 % le risorse.

Il "tetto" delle risorse proprie è stato urtato nell'84 e anche nell'85. Si è dovuto ricorrere ad espedienti che hanno ipotecato l'avvenire. Ci sono stati dei contributi provvisori degli Stati membri che dovranno essere rimborsati con le future risorse proprie.

Che cosa si può fare quando si urta un limite, cosa si può fare di definitivo, quale rimedio applicare a una situazione così grave? Evidentemente bisogna cercare di frenare le spese a meno di poter aumentare le risorse.

Il primo freno ha toccato il settore dei lattiero caseari che più contribuisce all'aumento delle spese. Si sono poi succedute diverse misure restrittive nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato più importanti e recentemente sempre nel settore dei prodotti lattiero caseari, il famigerato superprelievo. Dico famigerato perché ha provocato fiumi di inchiostro e quasi nessun afflusso di risorse.

Una limitazione della parte finanziata dal FEOGA è intervenuta recentemente anche per i premi alla nascita di vitelli che più interessano l'Italia; qui è stato previsto che 32 ECU possono essere concessi ma solo nove a carico del bilancio del FEOGA.

Ci sono altre restrizioni, restrizioni quantitative per gli ortofrutticoli trasformati per l'aiuto al magazzinaggio a corto termine dei vini. C'è da sottolineare che le misure che prevedono la messa a carico parziale di una parte delle spese del bilancio nazionale hanno un carattere pernicioso. Noi rischiamo di rinazionalizzare la politica agricola.

Quindi per porre rimedio all'espandere della spesa bisogna ridimensionare una offerta che è strutturalmente eccedentaria.

In concomitanza con l'adesione dei due paesi iberici è previsto l'aumento delle risorse proprie. La parte IVA che era fissata all'1 % passerebbe all'1,4 %. Come si sa questo aumento deve essere sottoposto a ratifica dei Parlamenti nazionali ed è questa una delle ragioni per cui è stato creato l'abbinamento. C'è da chiedersi se il passaggio dall'1 all'1,4 % sia sufficiente e se non sarebbe stato meglio proporre un aumento più sostanziale da attribuire in due fasi.

Un primo aumento da attribuire automaticamente non appena ottenuta la ratifica dei Parlamenti nazionali ed un secondo sottoposto a ulteriore voto del Consiglio CEE ma non più dei Parlamenti nazionali. Questo, Signor Presidente, perché prevedo che la spesa, malgrado tutto, continui ad aumentare.

Un freno complementare allo sviluppo della spesa comunitaria ed in particolare di quella della politica agricola comune di mercato, è la disciplina di bilancio. La disciplina di bilancio è stata voluta da taluni Stati membri ed in particolare dal Regno Unito. La Signora

Thatcher, donna di ferro, è riuscita a far votare questa famosa disciplina di bilancio che stabilisce il principio che la spesa comunitaria, ed in particolare la spesa della politica agricola comune, non può progredire più rapidamente delle risorse proprie. E qualora si fosse verificato una evoluzione più rapida delle spese, siccome dicevo poc'anzi che sono spese obbligatorie, si tratterà di correggere nell'ambito dei due anni successivi.

Ci sono poi altre misure che sono già state prese e sono chiamate molto probabilmente ad essere sviluppate, si tratta dei limiti di garanzia in taluni settori. Ma la misura più drastica è quella della diminuzione dei prezzi.

Tutti sappiamo quanto ciò possa essere di difficile realizzazione, basti citare il problema dei cereali. Siamo ancora in alto mare, non dovrei commentare problemi di così acuta sensibilità politica. Mi limiterei a dire che personalmente considero che già all'inizio quando sono stati fissati per la prima volta i prezzi unici, quelli dei cereali sono stati fissati troppo alti per le esigenze di uno Stato membro.

Ci ritroviamo attualmente con lo stesso Stato membro a chiedere prezzi più elevati. Questo atteggiamento, praticamente inconciliabile con gli atteggiamenti tenuti in alte sedi di bilancio, fa riflettere molto sulle possibilità di applicare veramente quella disciplina di bilancio della quale ho poc'anzi parlato.

Avevo previsto conclusioni più sviluppate, mi limiterò, Signor Presidente, a dire che la Commissione delle Comunità europee è già da anni sensibilizzata a questo problema. Ha riflettuto ed ha presentato delle proposte. Recentemente il Commissario all'agricoltura ha creato 6 gruppi di lavoro destinati a studiare le azioni possibili. E' sua intenzione pubblicare imminente, alla fine di giugno, una specie di documento verde per fare il punto della situazione. Senza essere in grado di anticipare sulle conclusioni perché non ho partecipato alle discussioni in questi gruppi, mi pare lecito prevedere che l'azione essenziale sarà quella di ricreare un equilibrio tra domanda e offerta e che ci saranno delle azioni sull'offerta e delle azioni sulla domanda.

Per quanto riguarda le azioni sull'offerta sarà inevitabile ridurre i prezzi e così frenare l'aumento delle produzioni in tutti quei settori dove sono venute a crearsi eccedenze strutturali. Non è possibile continuare a garantire dei prezzi per produrre prodotti che non trovano richiesta sul mercato.

E vorrei ancora prendere il settore dei cereali come esempio. Quando il mercato unico è stato realizzato, la Comunità era deficitaria per oltre 10 milioni di tonnellate. Attualmente ce ne sono oltre 20 in eccedenza e bisogna chiedersi quali sono gli sbocchi che abbiamo. Attualmente assorbono le nostre eccedenze in materia di cereali la Russia e la Cina, perché stiamo perdendo il mercato dell'Africa del Nord a seguito di azioni di altri paesi eccedentari che hanno rinforzato le loro possibilità di aiuto all'esportazione.

Ho citato i due paesi a commercio di stato perché sono uno sbocco che può chiudersi dall'oggi all'indomani e sappiamo quanto costi conservare i prodotti nei magazzini comunitari per anni ed anni.

Ho accennato alle soglie di garanzia, bisogna evidentemente cercare di fare sopportare dai produttori direttamente una parte delle spese, quando le eccedenze sono strutturali; in modo da responsabilizzarli. Bisogna per quanto possibile evitare di fissare dei contingenti di produzione. Bisogna anche ricercare delle produzioni alternative, però dubito che queste siano, almeno a breve e a medio termine, meno costose dello smaltimento delle eccedenze.

Cercare di trovare nuovi sbocchi per alcuni prodotti agricoli da utilizzare a fini non alimentari. Non penso che ci sia molto, molto da fare. Però è necessario che le immaginazioni si mettano all'opera e cerchino di trovare nuovi sbocchi; pensiamo all'etanol, alle bioproteine, alla biomassa. Bisogna evidentemente che la Comunità abbia una azione ferma ed attenta per mantenere i nostri sbocchi sul mercato mondiale e soprattutto che tutte le menti che partecipano ai dibattiti, alle discussioni ed alle decisioni siano fertili e siano capaci di immaginare. Il problema non è tecnico, non si tratta di risolvere un problema con una azione tecnocratica, è un problema altamente politico.

Vorrei fermarmi, Signor Presidente, per dare possibilità ai convenuti di eventualmente intervenire. Grazie.

PRESIDENTE :

Grazie.

Ringraziamo il Dott. MURINNI della faticosa e complessa relazione, della quale ho gran parte di merito o di colpa io, perché avevo proprio chiesto a Bruxelles queste indicazioni dettagliate, questi dati che con laboriosa serenità abruzzese (visto che ci ha voluto ricordare la sua terra) egli ha preparato per questo Convegno. Lo ringraziamo e diamo senz'altro la parola, al Dott. DE ANGELIS per il suo consueto pungolante intervento.

Dott. DE ANGELIS :

Evidentemente non si tratta di fare polemica ma di intavolare una critica costruttiva se possibile, una dialettica dinamica come potremo chiamarla. Io parto dall'osservazione che ha fatto il Dott. MURINNI prima, allorché ha detto che ha degli ottimi rapporti con il Ministero dell'agricoltura a Roma e ha citato appunto l'efficacia dell'azione di responsabili del settore.

Allora dovremmo dedurre che tutto quanto riguarda la gestione del FEOGA garanzia nell'ambito dello Stato membro che si chiama Italia, tutto vada bene. Forse non è così.

Allora io vorrei approfittare un po' della presenza qui del Dott. MAZZEO e vedere se ci sono delle cose che si possono migliorare, questo nel quadro delle finalità del Convegno che prevede appunto un esame della gestione e del controllo, le possibilità di miglioramenti, dunque constatarne le carenze e formulare delle proposte.

Per quanto concerne i controllori finanziari, noi constatiamo che, nonostante le buone relazioni, delle carenze esistono a livello della gestione da parte degli organismi di intervento, da parte eventualmente della responsabilità suprema nel Ministero. In particolare, per citare due semplici esempi, ci sono dei ritardi evidenti nei pagamenti agli operatori economici e questo è molto grave, nella misura in cui si svantaggiano gli operatori economici italiani, creando delle distorsioni di concorrenza. Noi abbiamo minacciato l'Italia di non riborsare perché paga in ritardo; è assurdo, ma è così.

Per quanto riguarda la cosiddetta verifica finale dei conti, ieri il Dott. MAZZEO ha citato dei ritardi che esistono effettivamente nell'ambito della Commissione, che fanno sì che gli errori si ripercuotano su 5 anni; il che significa che lo Stato membro quando ha commesso un errore si vede addebitare un onere finanziario notevole sul bilancio nazionale per 5 anni.

Se invece gli errori fossero, diciamo, constatati prima questo non avverrebbe. Anche lì però constatiamo che l'Italia è uno dei paesi più lenti nell'elaborazione e nella presentazione delle giustificazioni per la verifica dei conti finali.

Volevo sapere in che misura c'è qualcosa che si può fare per superare queste critiche e se effettivamente c'è modo di migliorare le cose.

Grazie.

PRESIDENTE :

Io proporrei allora di dare la parola al Dott. MAZZEO che si è trovato direttamente e indirettamente chiamato in causa.

Dott. MAZZEO :

Grazie Presidente.

Innanzitutto vorrei ringraziare l'amico MURINNI per il cortese apprezzamento che ha avuto nei confronti del mio Ufficio, del mio lavoro.

Ecco, poi vorrei intervenire brevemente su questo punto dei controlli. La materia è tanto vasta, l'ora è tarda e non vorrei trattenere ulteriormente l'uditorio.

Ecco, i ritardi, i ritardi dei 5 anni, intanto non generalizziamo, si sono un po' ridotti e la stessa Commissione sta facendo ogni sforzo, innanzitutto abbinando le rendicontazioni e l'appuramento dei conti, e si sta recuperando una certa parte del tempo perduto.

Quello però che a noi preme sottolineare, e con questo rispondo un po' a una delle domande formulate qui dal Dott. DE ANGELIS, è che per lo Stato membro questo ritardo dei controlli - o meglio più che ritardo dei controlli, il ritardo di una verifica di interpretazione della normativa comunitaria, perché questa è la vera definizione - ci porta a delle conseguenze finanziarie di inestimabile portata. Noi abbiamo già elargito le misure comunitarie e nel settore della garanzia si tratta di pagare i benefici a circa a 1 milione e mezzo di beneficiari, 1 milione e mezzo di beneficiari e che sono sparsi su tutto il territorio nazionale e sono interessati da tutti i settori della produzione agricola.

Quindi per noi è impossibile recuperare una misura elargita anni prima e poi sarebbe anche difficile giustificarlo sul piano giuridico.

Ecco a che cosa è dovuta questa nostra difficoltà e questa nostra critica nel dire che i controlli andrebbero fatti con maggiore celerità. E' vero che il regolamento 729/70 fa obbligo allo Stato membro di provvedere direttamente alla verifica delle proprie spese. La Commissione ha una

funzione di complementarità, di surrogazione, poi ogni volta che si spendono dei soldi comunitari si ha diritto di andare a vedere che fine hanno fatto.

Ma per noi ci sono degli aspetti che, e veramente qui vorrei richiamare l'attenzione dei rappresentanti della Commissione, che andrebbero chiariti con una certa urgenza. Mi riferisco a uno per tutti : al settore lattiero caseario dove ci sono state contestate delle spese dell'ordine di decine di miliardi a distanza di anni appunto e noi, Stato membro, abbiamo continuato ad applicare la norma comunitaria alla stessa maniera di quando c'è stata contestata.

Nel settore lattiero caseario abbiamo un punto delicatissimo che è quello della utilizzazione del latte scremato in polvere nella fabbricazione degli alimenti per animali domestici. Ora il regolamento prevede il pagamento con un enorme divario di prezzo fra il costo di questo prodotto all'intervento e il costo di cessione alla ditta trasformatrice che deve impiegarlo nella fabbricazione di questi alimenti. Una enorme differenza di prezzo che consente anche una ipotesi di frode addirittura ma non possiamo però stabilirla a priori. Noi abbiamo utilizzato questo prodotto e nella parola utilizzazione c'è uno dei punti di attrito con la Commissione.

Data la poca trasparenza nella interpretazione della norma, come utilizzazione intendevamo la quantità di prodotto che è stata effettivamente trasferita alla fabbrica trasformatrice. Abbiamo portato come esempio quello classico e anche un po', se vogliamo un po' pedestre di uno scultore che utilizza un blocco di marmo di 10 quintali per ricavarne una statua, quindi utilizza 10 quintali di marmo per ricavarne una statua che ne pesa molto meno. Michelangelo quando scolpì "La pietà" aveva 25 anni e insomma perse molto materiale nello scolpire questo blocco di marmo; poi a 80 anni nel "Mosè" si era più affinato, il braccio, il polso avevano minore forza e spreco meno materiale.

Quando noi abbiamo dato questo prodotto all'industria bastava guardarsi intorno per vedere i tetti, i pavimenti, i ricoperti da uno strato di polvere bianca che non può essere altro che una parte di quel latte scremato in polvere che non è andato nella fabbricazione dell'alimento ma è andato disperso. Noi abbiamo saputo a distanza di molti anni che potevamo contare su un quantitativo forfettario appunto da riconoscere com'è andato perduto per questi fatti, ma lo abbiamo saputo a distanza di 7 anni addirittura per il latte scremato in polvere; una questione che si è trascinata dal 1976, c'è stata contestata nell'82 e noi per gli anni successivi abbiamo continuato ad agire allo stesso modo.

Ecco facevo questo esempio classico di attrito fra noi e la Commissione che però si traduce in una forte perdita finanziaria tanto che il Ministero del Tesoro minaccia adesso addirittura di instaurare dei processi di responsabilità amministrativa nei confronti dei funzionari che hanno partecipato a queste varie fasi; così, proprio perché non può fronteggiare l'onere, perché si traduce questa perdita finanziaria in una detrazione di quelle somme di anticipo di cui il Dott. MURINNI prima faceva cenno che ci vengono date nella loro globalità il mese successivo a

quello della nostra richiesta, quindi il mese successivo a quello della nostra richiesta ci levano di colpo questi 100 miliardi e noi non sappiamo come fronteggiare le esigenze.

I ritardi : è la seconda domanda del Dott. DE ANGELIS. Ritardi veri e propri non ce ne sono. Ecco io proprio ieri ho parlato di questa aderenza della nostra attività con quella che era la massa finanziaria a disposizione, questa utilizzazione al 100 %. Dei ritardi ci sono stati in alcuni settori caldi, mi riferisco in particolare all'olio di oliva e alla trasformazione di pomodori, ma qui i ritardi sono dovuti un po' al nuovo meccanismo che ha previsto queste misure.

Poi ci sono stati effettivamente dei fermi per delle irregolarità, questa volta purtroppo provate dall'inchiesta giudiziaria; ci siamo fermati nel pagamento per evitare ulteriori danni, ma all'infuori di questi casi specifici proprio dovuti a delle prove di frode, per tutti gli altri settori non possiamo dire che ci siano dei ritardi, possiamo essere più che soddisfatti dell'intervento nazionale sui fondi comunitari.

Io, Presidente, ho finito e mi scuso.

Mi rammarico di lasciare i lavori del Convegno perché per improrogabili impegni personali, domani devo essere a Roma; ecco, e quindi mi dispiace anche per questo.

Volevo fare una breve notazione : è emerso in questi due giorni di lavori un panorama direi quasi desolante nel campo degli utilizzi dei fondi comunitari, dovuto alle più disparate cause. Questo panorama desolante penso che tutto sommato sia forse un successo per il Convegno da lei presieduto perché servirà ad evitare e a rimediare alle carenze dove si sono manifestate. Ecco volevo dire questo a titolo personale.

PRESIDENTE :

La ringrazio.

In effetti il Convegno si riproponeva di raccogliere dati, desolanti o meno dipende poi dalla forza di chi li raccoglie e dalle possibilità di reagire. Io credo che ci saranno, queste reazioni. Già domani perché la giornata dedicata ai controlli è stata concepita per questo Convegno un po' come la conclusione, dove in qualche modo si tireranno già le fila di questi "dati desolanti".

Passo ora la parola al Dott. MURINNI che voleva dare una sua conclusione, e poi riprenderò il microfono per l'appuntamento a domani.

DOTT. MURINNI :

Grazie, Signor Presidente, volevo dire che il Dott. DE ANGELIS, nella sua veste, ha fatto bene a denunciare quell'ottimismo che poteva apparire dalle mie parole. Debbo dire però che tutto è relativo. Quando si passa da ritardi di anni ed anni, generalizzati, a qualche ritardo settoriale; quando i fondi comunitari, che restavano in balia delle onde per mesi e mesi prima di essere affidati all'organismo incaricato dei pagamenti, sono ora assegnati in una settimana; è bene rilevare anche gli aspetti positivi.

Questo volevo dire e aggiungere una domanda che faccio a me stesso e forse che può servire al dibattito di domani. Mi riferisco al ritardo denunciato, quello delle verifiche da un lato e alla sanzione finanziaria che ne segue dall'altro.

Mi chiedo se non vada fatta una riflessione molto più approfondita sulla natura delle verifiche alle quali debbono essere sottoposte le spese finanziate dal FEOGA sezione "Garanzia" e se la natura della sanzione è la più indicata.

Mi sembra che la sanzione finanziaria viene a snaturare i rapporti che la Commissione dovrebbe avere con gli Stati membri. Però ciò richiede un discorso molto più sostanziale che investe aspetti istituzionali.

A me pare che sarebbe più normale avere a fianco nostro, quando si viene a fare le verifiche, funzionari degli Stati membri che hanno la stessa preoccupazione dei funzionari comunitari e non la preoccupazione di evitare che le verifiche comunitarie scoprano delle lacune che poi hanno nefaste conseguenze finanziarie nel bilancio nazionale.

Grazie Signor Presidente.

PRESIDENTE :

Grazie ancora al Dott. MURINNI per questa puntualizzazione. Il Convegno prosegue e si conclude domattina. Alle 9,30 la relazione del controllore finanziario, il Dott. Carlo FACINI, e poi la relazione del Consigliere della Corte dei Conti, Giorgio CLEMENTE.

Grazie, a domani.

Terza giornata

28 Giugno 1985

PRESIDENTE :

Ringrazio tutti i partecipanti a quest'ultima giornata del Convegno. Ringrazierò meglio alla conclusione della mattinata e ora vorrei dare senz'altro la parola al Dott. CARLO FACINI, Controllore finanziario della Comunità europea.

A lei la parola.

Dott. CARLO FACINI - Controllore Finanziario CCE
Coordinamento tra gli organi comunitari, statali e locali per una gestione
più efficiente dei fondi e l'eliminazione di frodi e irregolarità

La ringrazio Professore, mi permetta prima di cominciare questa mia relazione di indirizzare un ringraziamento, un sentito ringraziamento per l'appoggio che abbiamo ricevuto dall'insieme dei docenti dell'Università della Calabria, dall'insieme delle associazioni e enti che hanno partecipato a questo Convegno e di dirle che noi abbiamo veramente spinto al massimo perché si potesse fare entro brevi termini.

E lei Professore ha fatto dei miracoli. Questi miracoli consistono nell'organizzare un Convegno come il nostro in una quarantina di giorni.

Ecco, questo dovevo dire e veramente penso che sia stata una organizzazione che merita di essere presa come esempio.

Ciò detto, una seconda premessa che riguarda più specificamente la mia relazione.

Questa relazione scritta che vi leggerò sarà un po' piatta, come tutte le relazioni meditate. Invece nella discussione di ieri ho ricevuto una serie di stimoli intellettuali che mi suggeriscono alcune considerazioni su punti ben determinati. Allora ho pensato, siccome qui abbiamo la fortuna di non essere obbligati da una traduzione simultanea a parlare lentamente, che cercherò di leggere alla svelta e lei mi permetterà anche qualche digressione di tanto in tanto, perché penso che le cose spontanee siano quelle che, in fondo, più meritano di suscitare la discussione, come è stato il caso appunto nel dibattito di ieri.

Il tema centrale di questa mia relazione riguarda gli aspetti fondamentali della gestione e del controllo dei fondi comunitari di cui mi propongo di trattare i profili caratteristici sotto i vari aspetti, con riferimento anche al momento attuale che vede l'adesione di nuovi stati alla Comunità: il Portogallo e la Spagna.

Evidentemente l'insieme dei seminari, questo stesso seminario, ha un senso preciso che è quello di approfondire in maniera attiva l'informazione su questi problemi a livello il più decentralizzato possibile, di aprire un discorso che potrà essere proseguito se gli stimoli che necessariamente accompagnano questo tipo di Convegni dovessero, come ritengo auspicabile, provocare di ritorno nuove richieste di informazione, anche agli organi preposti all'amministrazione delle operazioni di cui tratto.

Anche quando si fa un discorso il cui tema centrale è "Aspetti istituzionali, giuridici e amministrativi", anche quando è l'efficienza di un sistema che vogliamo cogliere nel suo insieme, è sempre importante che il controllo finanziario sia definito chiaramente ponendo una serie di punti di riferimento.

Gli oratori che mi hanno preceduto hanno dato a questo proposito numerose informazioni che mi sembra inutile ripetere. Vorrei invece iniziare trattando della dinamica in cui si pongono gli interventi finanziari della

Comunità. Mi riferirò evidentemente a dati in parte ancora in via di modificazione, visto che si tratta tra l'altro del progetto preliminare di bilancio per il 1986 sul quale la Commissione si è appena pronunciata, al primo stadio della procedura di approvazione. Il bilancio comunitario continua a essere caratterizzato da una preponderanza delle spese agricole che occupano come abbiamo visto anche ieri circa il 70 % del totale se ci si riferisce agli stanziamenti di pagamento dell'84, un po' meno in termini di stanziamenti di impegno.

Per lo stesso esercizio il Fondo regionale ha rappresentato l'8,5 %, in termini di stanziamenti d'impegno e il 5,2 in termini di stanziamenti di pagamento.

Una piccola digressione : vi faccio notare questo spostamento di cifre che è significativo, in termini d'impegni 8,5 % e in termini di pagamento 5,2 % esattamente la proporzione inversa di quella dell'agricoltura.

Questo ha un significato che vorrei sottolineare, noi siamo in anticipo in qualche modo sulle previsioni con le spese agricole e siamo in ritardo con le altre spese. Questo si verifica non soltanto per quanto riguarda il Fondo regionale, si verifica anche per il Fondo sociale e un nuovo settore (non vorrei fare per il momento dei pronostici), la Ricerca, l'Energia, l'Industria che comincia ad avere una sua parte : 2,9 % in termini di impegni, 2,2 in termini di pagamento.

Non dimentichiamo che fra le spese destinate a fini extra-comunitari sta assumendo un'importanza sempre maggiore l'aiuto alimentare e la cooperazione allo sviluppo che, senza contare il Fondo europeo per lo sviluppo che è una gestione fuori bilancio, rappresentano una porzione dell'ordine del 4 % del totale.

Di questo non si è parlato ma è politicamente e finanziariamente di un'importanza crescente. Il trend verso il quale vorrebbe incaminarsi la Comunità, conformemente ai risultati di una lunga discussione sulla disciplina di bilancio, sarebbe caratterizzata da un frenare le spese agricole (che dovrebbero rimanere all'interno del tasso di aumento delle entrate IVA) dando spazio essenzialmente alle spese regionali e sociali e soprattutto alla ricerca, all'energia e all'industria. I nuovi programmi integrati mediterranei dovrebbero seguire una curva in rapido aumento.

Infine, il primo anno dopo l'adesione di due nuovi stati dovrebbe segnare anche un aumento di spese in funzione di questo avvenimento che però nel 1986 non sarà che di un peso relativamente modesto. E' tuttavia chiaro che fin dall'inizio le spese agricole, sociali e regionali costituiranno i capitoli di spesa più importanti anche per i nuovi Stati membri.

Non è inutile ricordare che le spese dell'85 dovrebbero essere dell'ordine di 30 miliardi di scudi in termini di stanziamenti, di 28 miliardi in termini di pagamenti; in Lire ciò vuol dire rispettivamente 43.000 miliardi e 40.000 miliardi.

Un'altra piccola digressione, e credo che valga la pena di parlarne, di parlarne seriamente. Arrivati a questo punto io credo che ormai il bilancio comunitario rappresenta una quota sensibile delle spese pubbliche dei nostri Stati membri e quindi come tale va preso anche per un'ulteriore prospettiva.

Se dovessi parafrasare il decalogo consigliereerei: "Rispettate i soldi comunitari come i vostri propri". Perché la sensazione che noi abbiamo girando gli Stati membri è che questo messaggio non sia passato e specialmente a livello locale, devo sottolinearlo, ci sia come la convinzione che se spendiamo male è sempre tutto danaro che entra. E non si tiene conto di un fenomeno, ormai constatato in non pochi casi: quando il denaro è mal speso, a parte il fatto che non raggiunge gli scopi per i quali è stato destinato, la reazione è che al prossimo virage ci saranno delle modifiche e delle modifiche in senso negativo.

Ancora una considerazione. Probabilmente non ci si rende più conto, o non ci si rende conto nella massa, che quello che nei Paesi anglosassoni è il "tax-payer", il "contribuable" francese, in Italia non esiste. In Italia esiste quello che cerca di avere i soldi, ma costui non si sente un pagatore di tasse. Ora quando ognuno di voi acquista qualche cosa sul mercato, a partire dall'anno prossimo l'1,4% del prezzo è per la Comunità. E' denaro vostro, è denaro nostro. Quindi questo ragionamento bisogna cominciare a farselo perché credo che la spesa è anche una bella cosa ma bisogna pur fare un po' il bilancio di come uno può spendere e può ricevere.

Rispetto ai bisogni le disponibilità comunitarie sono purtroppo ridotte e, in certi settori, largamente insufficienti. Questa mia valutazione è data in termini di complementarietà rispetto ai finanziamenti nazionali, ma anche in una visione di interventi congiunturali che la Comunità dovrebbe assumere in momenti come questo di particolari difficoltà economiche. Se ciò è vero bisogna fare una estrema attenzione alla maniera in cui queste spese sono effettuate, lo ripeto, per ottimizzare il risultato sul piano globale e settore per settore.

Una volta fatte le scelte politiche l'amministrazione deve potersi fare carico delle priorità a livello nazionale e regionale nel quadro delle azioni sociali e possibilmente senza indulgere alle sollecitazioni da parte di operatori, enti, organismi che non diano prova di efficienza, ciò che avrebbe sicuro effetto di sterilizzare in parte le risorse.

Non ho avuto purtroppo il piacere di assistere alle precedenti conferenze, salvo l'ultima del Dott. MURINNI, ma penso che vi sia stato detto che uno degli inconvenienti gravi che noi constatiamo è che (e questo spiega in parte quella differenza fra impegni e pagamenti) molte delle richieste, e devo dire soprattutto delle richieste italiane, vengono sterilizzate perché sono richieste non sufficientemente reali o realistiche, e quindi non vengono poi realizzate; così però si sterilizza non solo la spesa stessa ma anche i potenziali buoni clienti che sono stati per questa ragione passati in seconda fila. Quindi questo è un discorso che ritengo sia estremamente importante.

Passerei adesso a trattare di quella che è la ripartizione di competenze nella gestione dei Fondi e del principio di solidarietà e collaborazione.

La gestione dei grandi Fondi comunitari è attuata tramite un sistema di amministrazione mista in cui le esigenze della sovranità estrinsecano nel principio di autonomia istituzionale degli Stati membri, laddove gli imperativi dell'integrazione si affermano nel principio della prevalenza dell'ordine giuridico della Comunità. Il comportamento richiesto agli Stati membri non consiste dunque in una sottomissione passiva ai prescritti del diritto comunitario ma presuppone una cooperazione leale e attiva, tesa a realizzare gli obiettivi assegnati alla Comunità. Certo l'autonomia e i poteri degli Stati membri variano a seconda che si tratti del FEOGA sezione "Garanzia" da un lato, dei Fondi strutturali, FEOGA-Orientamento, Fondo sociale, Fondo regionale dall'altro.

Nel primo caso si tratta di una gestione demandata completamente alle amministrazioni nazionali pur se sotto la vigilanza attenta della Commissione europea.

Nel secondo caso la Commissione interviene direttamente nel processo decisionale su iniziativa però degli Stati membri che propongono i progetti da finanziare e ne assicurano la realizzazione.

Sempre, però, l'esecuzione delle politiche comunitarie comporta per gli Stati membri obblighi e responsabilità d'ordine politico-amministrativo. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha usato la felice formula di gestori di interesse, dell'interesse comune. Gli Stati hanno non solo il diritto ma anche l'obbligo di agire nell'interesse della Comunità.

Questo è quanto scaturisce infine dalla disposizione generale dell'articolo 5 del Trattato CEE. "Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità e facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato".

La Corte vi scorre l'applicazione del principio generale di solidarietà e cooperazione in seno alla Comunità che vincola gli Stati membri tra loro e verso la Comunità.

La concretizzazione di un tale obbligo è funzione dei principi e norme di trattati e disposizioni di attuazione che disciplinano in concreto ogni singolo settore. Così per i vari fondi gli Stati membri devono prestare la loro collaborazione al fine di raggiungere, nel quadro degli obiettivi generali definiti nel preambolo e nei principi del Trattato, le finalità particolari per ciascuno di essi e cioè aumentare la produttività tramite lo sviluppo razionale della produzione agricola e un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera per il FEOGA. Non faccio commenti sul raggiungimento e il superamento di certi obiettivi perché siamo in un momento in cui tutto questo va un po' riesaminato in quanto abbiamo raggiunto e superato, per esempio, l'obiettivo dell'auto-sufficienza. Il Dott. MURINNI m'insegna.

Migliorare la possibilità di impiego dei lavoratori nel Mercato comune e contribuire così ad elevare il livello di vita, per quanto riguarda il Fondo sociale. Correggere i principali squilibri regionali nella Comunità derivanti in particolare dalla predominanza agricola, dai mutamenti industriali, da un sottosviluppo strutturale, è ciò che riguarda il Fondo di sviluppo regionale.

Ne consegue negli Stati membri l'obbligo di adottare i provvedimenti organizzativi e di gestione amministrativa necessari alla corretta esecuzione delle politiche comunitarie. Incombe loro di organizzare delle strutture adeguate dal punto di vista amministrativo e giurisdizionale, di definire la responsabilità delle autorità degli operatori, di fissare sanzioni adeguate a protezione del diritto comunitario, d'intervenire sul piano giuridico, finanziario e di controllo.

Certo la regolamentazione comunitaria ha innovato o si è sostituita alle norme nazionali ma non ha comportato un rinnovamento sostanziale dei sistemi nazionali dell'amministrazione. Così le autorità e i servizi che intervengono nella gestione di fondi variano in funzione degli Stati e dei loro sistemi costituzionali. Non dimentichiamo che il fenomeno di decentramento regionale si è inoltre largamente sviluppato dopo l'istituzione della Comunità Europea.

D'altra parte, così come il diritto comunitario ha proceduto alla ripartizione delle competenze tra Comunità e Stati membri, una analoga ripartizione si ritrova nell'ambito di ciascuno Stato. Così negli Stati a struttura federale o regionale l'attuazione delle politiche comunitarie riposa su poteri legislativi e amministrativi smembrati. Basta notare che in Italia una competenza quasi esclusiva è attribuita alla Regione in materia agricola dalla stessa Costituzione. Large competenze sono attribuite nella gestione dei fondi sociali e regionali. Ne risulta che anche se lo Stato rimane responsabile verso la Comunità l'esecuzione effettiva delle politiche comunitarie dipende in larga misura dell'efficienza dell'organizzazione regionale e dal senso di cooperazione di responsabilità dei preposti alla gestione.

Non bisogna tuttavia sottovalutare il rischio che la ripartizione regionale delle competenze legislative e amministrative può comportare a livello nazionale e poi comunitario, se dette competenze non vengono esercitate sotto leggi e meccanismi istituzionali che ne assicurano il coordinamento al fine di evitare disparità di trattamento tra gli operatori economici e distorsioni di concorrenza.

Guardiamoci soprattutto da una stratificazione amministrativa sterile, quella che sostituisce al concetto di responsabilità quello di competenza nel significato decadente che assume talvolta. La dimensione regionale può essere estremamente positiva nella misura in cui fa partecipare le autorità locali e le forze politiche e sociali all'attività della Comunità raggiungendo così un carattere più conforme alle esigenze reali. E permettetemi un commento.

Per quanto riguarda questo termine di competenze, io direi che la burocrazia lo ha svalutato. Quando oggi si parla di competenze, di ufficio competente, se ne parla quasi come di una competenza nel senso che non c'è più insito in questa competenza il concetto di responsabilità, e questo è grave. E noi l'abbiamo constatato.

Voi sapete che anche il controllo ha qualche evoluzione ispirata dalla "scienza dei controlli", se posso così esprimermi. E noi stiamo sviluppando un tipo di controllo che ci sembra estremamente fruttuoso e che è l'analisi di sistema, il "System Audit" inglese, nel quale si esamina tutta una organizzazione nelle singole fasi e nelle singole funzioni in maniera di farne una critica che sia una critica funzionale. Ebbene (questo non è solo per l'Italia) constatiamo che quando si va a vedere che significa la firma del tale o di tale ufficio è una questione di competenza ma non di responsabilità, cioè il contenuto di questa firma, che cosa c'è sotto la firma, non lo si sa.

Ma allora questo diventa un inutile sviamento di una procedura amministrativa, diventa addirittura un sovrapprezzo da pagare e con quale risultato ve lo lascio immaginare. Quindi è questo un aspetto che io vorrei non fosse trascurato perché lo ritengo uno degli aspetti da prendere senz'altro in considerazione se vogliamo far una certa modifica in senso moderno dei concetti di amministrazione.

Non vi nascondo che i servizi comunitari soffrono essi stessi di questo tipo di malattia, però noi abbiamo attualmente in Commissione quattro ex-Ministri delle finanze (e sono quattro ex che sono stati Ministri fino all'ultimo e che poi hanno abbandonato per venire alla Comunità) e io direi che dal punto di vista della gestione finanziaria c'è nella nuova Commissione una specie di sensibilità diversa tanto è vero che CHRISTOPHERSEN, che è responsabile per il bilancio, ha iniziato in questi giorni (e io l'altro ieri sera ero in riunione per l'esame con un gruppo di 5 Direttori generali) l'esame dell'amministrazione di un nostro collega partendo da come fa i suoi programmi, come i programmi vengono tradotti in bilancio, se fa un esame dopo la realizzazione, quante persone ha, che cosa fanno queste persone.

Ora non è che voglia dettare legge, ma penso che questo esempio vada seguito e forse potremo anche trasmettere alcune delle nostre esperienze.

Ciò detto, terminiamo l'inciso. Vorrei però che questi aspetti fossero veramente presi in considerazione; soprattutto quando, come spero, ci saranno dei seguiti a questo nostro Convegno.

Per raggiungere l'obiettivo occorre che le autorità regionali considerino il fenomeno Comunitario non come qualcosa di avulso dai loro scopi istituzionali bensì come elemento "determinante" per raggiungere i loro obiettivi economici e sociali.

Purtroppo la funzione di controllo operata dai servizi della Commissione e in particolare dalla mia Direzione generale mettono in luce una realtà talvolta deludente da questo punto di vista. Ho avuto occasione di parlarne un momento fa. Occorre dunque invertire il senso di marcia e operare un'azione di sensibilizzazione a tutti i livelli.

E' con piacere che ho letto su una rivista che si propone di lanciare su nuove basi il dibattito meridionalistico che una delle condizioni per ridare vita all'istituto regionale è quella di inserirlo nella dimensione europea. Difatti sono convinto che la Regione può svolgere un ruolo determinante nella gestione efficiente dei fondi comunitari anche se credo che il tramite nazionale rimanga indispensabile e che certi arbitraggi debbano essere demandati a livello centrale.

Concludiamo su questo punto preciso della ripartizione delle responsabilità a livello locale, regionale, nazionale o comunitario dicendo che, al di là della intangibile salvaguardia dei diritti di ciascuno, l'esercizio di questi diritti deve piegarsi a una esigenza fondamentale di efficienza globale nella gestione e di efficacia nelle singole scelte fatte in funzione di obiettivi fissati a livello politico.

In effetti, come la Commissione ha messo in rilievo nel suo rapporto sui mezzi atti ad accrescere l'efficienza dei Fondi strutturali della Comunità, se è vero che l'intervento dei fondi tende a contribuire all'attuazione di obiettivi definiti dalla Comunità, è altrettanto vero che l'intervento si attua tramite meccanismi che prevedono una larga iniziativa da parte degli Stati membri, responsabili di presentare i progetti, di giustificarli e di controllarli.

Ne consegue che alla Commissione spetta il compito di orientare l'utilizzazione dei Fondi strutturali mentre spetta allo Stato membro di inscrivere gli interventi comunitari in un quadro effettivo di sviluppo regionale. A tal uopo le istanze nazionali e quelle regionali possono e dovrebbero chiedere la collaborazione di servizi della Commissione per mettere a punto, alla luce delle possibilità offerte dai diversi fondi, i programmi di sviluppo sotto gli aspetti regionale e sociale.

Nel contempo un coordinamento si impone per garantire l'impiego corretto degli interventi finanziari. I nostri rapporti di controllo mostrano svariate carenze sotto questo aspetto. Scusatemi se insisto sulle critiche ma mi sembra naturale che invece di lanciare incensi laddove tutto va bene noi cerchiamo di correggere laddove le cose non vanno molto bene. Le amministrazioni nazionali, a livello centrale e periferico, non sempre si assumono le responsabilità che loro incombono quanto alla destinazione dei fondi, quanto all'ammissibilità, quanto alla conformità dei progetti ai criteri definiti, quanto al controllo della effettività delle realizzazioni.

Se mi si consente, vorrei dire ad esempio che ci è addirittura successo questo: voi sapete che in materia di Fondo sociale noi paghiamo un determinato numero di acconti e lo paghiamo sulla fede di una certificazione degli Stati membri. Ci è addirittura successo di trovare che delle certificazioni erano fasulle. Gravissimo questo perché mette in questione tutto il sistema. Voi capite che se noi paghiamo sulla scorta di una certificazione e constatiamo che la certificazione non corrisponde alla realtà siamo costretti in seguito a mettere in dubbio e quindi ad annullare praticamente il valore di queste certificazioni.

Carenze a livello organizzativo e di qualificazione della gestione sono anche state evidenziate e talvolta i fondi CEE rimangono inutilizzati per insufficienti informazioni o inerzia sul piano nazionale o regionale.

E vorrei fare qui una piccola digressione. Ho assistito ieri alla discussione su chi deve adattarsi e a che cosa : in qualche modo se sono le strutture del ricevente che devono adattarsi alle regole stabilite sul piano comunitario o, inversamente, sono le regole comunitarie che devono adeguarsi a quelle che sono le strutture dello Stato ricevente ecc.. Credo che questa sia una polemica interessante ma che sia un po' sterile perché i momenti sono diversi.

Bisogna infatti rendersi conto che quando una battaglia è perduta, per esempio su un regolamento determinato, è inutile piangere sul latte versato e bisogna adeguarsi oppure non otterremo niente. Quindi la battaglia va imposta. I due contendenti hanno ragione, ma hanno ragione in termini e in momenti diversi e quindi dobbiamo ben stabilire la prima fase, che è quella della battaglia politica per ottenere che i regolamenti comunitari siano realizzabili in tutti gli Stati membri (e purtroppo li siamo perdenti... come siamo stati in passato in determinate circostanze, ma siamo stati anche vincenti in altre).

Voi sapete benissimo che certi tipi di aiuti, per esempio voglio alludere agli aiuti in materia agricola, sono stati innovati in funzione di esigenze italiane. Altri Stati membri, soprattutto all'inizio, non volevano sentir parlare che di prezzi di mercato, di difesa dei prezzi di mercato. Gli interventi diretti sono venuti soprattutto qui in Italia.

Neanche la Gran Bretagna ha ottenuto che si cambiasse questo sistema, che è praticamente in funzione di esigenze italiane; quindi ci sono delle battaglie che sono state vinte. Ma se la battaglia è stata perduta, se a un certo momento il missile è partito io non mi chiedo perché è partito, vado a vedere come posso fermarlo. Questo ragionamento credo appunto che debba essere costantemente fatto a livello dell'organizzazione amministrativa perché l'organizzazione amministrativa non è quella che decide.

Questa digressione un po' lunga essendo fatta, passiamo al seguito.

Ora quali sono i difetti più frequenti.

Primo : le pratiche di progetti rimangono a tempo indeterminato perché non si segue lo stato di realizzazione.

Poi, scarsa preoccupazione di sana gestione finanziaria nella tenuta dei conti. Andiamo a verificare i conti ed è quasi impossibile ritrovarci. Talvolta è difficile ritrovarci, talvolta addirittura c'è un decentramento anche contabile con invio di documenti da una sede all'altra che ha un po' perturbato i nostri controlli. Ma forse qui la Corte dei Conti è molto più esperta di noi in materia e può darsi che abbia risolto questo tipo di problema.

Vi è poi la insufficiente frequenza di controlli per verificare il corretto utilizzo delle somme versate.

Vi è carenza nella valutazione economica dei progetti ex/ante, ex/post.

Però su tutto questo io vorrei ricordare quello che dicevo prima. Una delle cose più deleterie è quella di non sapere che cosa significa un determinato passaggio attraverso un determinato servizio. Occupandoci all'epoca di olio d'oliva, e qui credo ci siano più esperti di me in questo campo, noi abbiamo fatto un rilievo di tipo checklist per vedere nel quadro appunto di questa analisi di sistema quali erano i passaggi.

Abbiamo trovato che i controlli non erano troppo pochi, anzi erano troppi e c'era una tale diluizione di responsabilità che nessuno si assumeva più alcuna responsabilità! In altri termini c'erano delle duplicazioni inutili di controlli contabili ma non c'erano controlli di realtà, non c'erano per esempio controlli indiretti di tipo rendimento che invece erano prescritti.

E perché? Perché semplicemente non si sapeva chi faceva che cosa. E questo è il rilievo principale. E' inutile che noi facciamo sovrastrutture di controllo. Infatti anche noi ci siamo accorti a livello comunitario che fare una sovrastruttura di controllo non serve a niente e ci siamo addirittura messi d'accordo (adesso, dopo un periodo di rodaggio abbastanza intenso) con la Corte dei Conti comunitaria perché il controllo interno della Commissione che io rappresento non vada continuamente a fare duplicazioni di controlli con la Corte dei Conti.

Questo credo che sia importante ed è importante soprattutto sapere che qualcuno ha la responsabilità e far giocare questa responsabilità. Perché se la lasciate dormire nei casi in cui si costatano delle cose che non vanno, se il responsabile non viene chiamato a renderne conto, è chiaro che il sistema non può reagire da solo.

Vanno rilevati inoltre due opposti fenomeni che rendono talvolta inoperante l'intervento comunitario.

Da un lato l'intervento pubblico nazionale: laddove è richiesto, tarda ad intervenire o addirittura manca con la conseguenza di sterilizzare l'intervento comunitario. Voi sapete che c'è una serie di interventi finanziari che sono condizionati a una uguale (o almeno sensibile partecipazione pubblica) dello Stato membro.

Una delle costatazioni che dobbiamo fare è che questi finanziamenti nazionali che condizionano quello comunitario sono molto spesso in ritardo o insufficienti.

L'altra ipotesi è data da certi intempestivi interventi a livello locale o regionale, contrari a una politica comunitaria e che provocano in seguito il rifiuto del finanziamento comunitario, specialmente nel caso di aiuti ad attività agricole già interamente regolamentate sul piano europeo.

Parlo di cose realmente successe: aiuti per esempio al vino, per cui non sappiamo se il finanziamento comunitario sarà ancora concesso. Aiuto regionale siciliano, scusate se parlo in termini chiari. Non so se il finanziamento comunitario potrà essere concesso, dipenderà dalla

Commissione. E io, Controllore finanziario, che devo dare il mio visto prima, mi trovo in un grosso imbarazzo e probabilmente lo rifiuterò per le spese afferenti.

Perché ? Perché l'aiuto regionale ha completamente perturbato le condizioni di mercato che son previste dalla regolamentazione comune. E questo è estremamente grave. La Commissione è responsabile della gestione di fondi iscritti nel bilancio comunitario e esamina come rendere più incisiva la sua azione, tuttavia considerati i limiti di personale di cui dispone non può in sostanza che fare affidamento alle istanze nazionali che, peraltro, secondo i testi normativi, sono direttamente responsabili della corretta esecuzione degli aiuti.

Ne consegue che, se gli interventi comunitari devono raggiungere i risultati di sviluppo regionale e sociale, una maggiore responsabilizzazione grave sugli organi nazionali. Alla stregua di quanto si verifica nell'ambito dei servizi della Commissione, non sarebbe fuori luogo introdurre il discorso relativo alla buona gestione in riferimento a parametri di efficienza, di opportunità, di economicità ponendo sotto indagine l'organizzazione, la politica di gestione, le norme, le procedure, le prassi e i controlli interni vigenti.

Tutto ciò non si può fare senza una perfetta informazione, non occasionale ma organizzata e permanente, e senza una adeguata organizzazione amministrativa, senza una approfondita informazione dei compiti affidati ad ogni organismo.

Nel corso di questa discussione sono emerse diverse esigenze che schematicamente possono riassumersi in esigenze di gestione, esigenze di controllo amministrativo e contabile, esigenze di controllo dei risultati, esigenze relative ad una efficace lotta contro le frodi.

Un tratto comune a queste esigenze è quello di stabilire un sufficiente sistema di informazione, di contatti, di mutua assistenza, a tutti i livelli implicati nella gestione dei fondi europei da quelli locali a quelli comunitari.

Il concetto di "comunicazione permanente" mi sembra rappresentare in modo estremamente sintetico ma significativo un carattere essenziale del sistema da mettere in opera, che contiene implicitamente anche la capacità di un adeguamento permanente spontaneo. Vale a dire che ci sia a tutti i livelli una possibilità di autocritica che però deve essere ispirata da una informazione assolutamente permanente. Sarà opportuno tenerlo presente anche nel successivo sviluppo che riguarda il coordinamento nella lotta contro le frodi, ma anche in quello che consideriamo il principio fondamentale della complementarità tra i vari livelli di azione sul piano comunitario.

A giudicare dall'eco sulla stampa di tutti i Paesi membri si direbbe che la frode sia uno sport comunitario, se poi si dà retta a una certa stampa si dovrebbe concludere che sia uno sport praticato soprattutto in Italia. Il fatto è che, messe da parte alcune critiche tendenziose, spesso la cronaca sulle frodi in Italia è legata al fenomeno della delinquenza organizzata che tanto scalpore suscita all'estero.

Bisogna dare atto della coraggiosa opera svolta dalla magistratura, ma non si può nascondere che l'infrastruttura di lotta contro le frodi merita una ben maggiore attenzione delle autorità come pure un notevole sforzo di adeguamento di mezzi di informazione e di cooperazione sul piano europeo. Non dimentichiamo che recentemente il nostro paese è balzato alla ribalta del Parlamento europeo in seguito alla denuncia di un parlamentare italiano sulle frodi commesse dalla mafia. Il Parlamento ha adottato una risoluzione che invita la Commissione a procedere ad una indagine approfondita.

Siamo dunque nel campo delle frodi e irregolarità.

Quest'ultima nozione ha un senso più neutro in quanto comprende qualsiasi infrazione alla regolamentazione senza che vi sia automaticamente violazione della legge penale. Sono più numerose, come si può immaginare, nel settore della politica agricola comune e più specificatamente nel quadro del FEOPA-Garanzia che assorbe i due terzi del bilancio comunitario. Si tratta delle misure di sostegno di regolazione di mercati come pure degli importi compensativi monetari, delle restituzioni, delle sovvenzioni ecc..

Oltre che complessa, bisogna ammettere che la legislazione agricola si è rivelata talvolta lacunosa e spesso imprecisa quanto agli obiettivi da perseguire. Il controllo finanziario, e questo è un compito tipico del Controllo finanziario della Commissione, si sforza di imporre il principio della controllabilità delle misure già nella fase di proposta.

Tuttavia detta esigenza va spesso perduta nel corso delle discussioni che portano ai compromessi politici della legislazione comunitaria. Altri fattori che favoriscono il nascere delle frodi sono costituiti dalle carenze legislative amministrative nazionali. Infatti, benché la responsabilità ultima della gestione del bilancio incombe alla Commissione, gli Stati membri si sono visti attribuire la responsabilità primaria della lotta contro le frodi e irregolarità.

Tale ripartizione di competenze è peraltro coerente con il sistema dell'amministrazione indiretta instaurato per la gestione della politica agricola comune come anche nel settore delle risorse proprie. Infatti ai sensi dell'articolo 8 del regolamento del Consiglio 729/70, che è il regolamento fondamentale per la politica agricola, relativo appunto al finanziamento della politica agricola comune, sono gli Stati membri che sono tenuti a prevenire e perseguire le irregolarità e a recuperare le somme perse per tale ragione. In caso di non recupero totale, le conseguenze finanziarie sono da loro prese a carico ove sia dimostrato che le irregolarità o le negligenze sono loro imputabili.

In materia di risorse proprie il regolamento 2891/77 prevede che gli Stati membri sono esentati dal mettere a disposizione della Commissione gli importi corrispondenti ai diritti accertati unicamente se il recupero non ha potuto essere effettuato per motivi di forza maggiore. Devo dire che questo aspetto che noi consideravamo fondamentale è stato un po' attenuato da successivi regolamenti riguardanti casi specifici in cui, invece, oltre i casi di forza maggiore, si può non mettere a disposizione gli importi corrispondenti.

Ne deriva che gli Stati membri si vedono imposto l'obbligo di creare una struttura adeguata per assicurare alla normativa comunitaria l'effetto utile; ciò è quanto richiesto per esempio dal regolamento 729 già citato, che prescrive d'informare la Commissione di provvedimenti presi a tal fine nonché sulla dinamica delle procedure amministrative e giudiziarie in corso. Il Dott. MURINNI ne ha già parlato ieri.

Bisogna tuttavia riconoscere che il carattere sovranazionale dei numerosi meccanismi finanziari della Comunità ha come corollario l'apparizione di crimini economici sovranazionali. Ora essendo la responsabilità della lotta contro le frodi decentrata a livello nazionale, i controlli, in quanto effettuati in modo indipendente dalle singole autorità nazionali, non possono far fronte a dei fenomeni su scala europea.

Internazionalizzando la loro azione i frodatori si ritengono al riparo di procedimenti giudiziari da parte di Stati di cui conoscono le disparità di legislazione e la scarsità di contatti fra le amministrazioni. La coordinazione in ogni campo e il coordinamento di mezzi di lotta sono dunque essenziali per vincere questa battaglia anzitutto sul piano della legislazione dove la Commissione è favorevole allo sviluppo di un diritto penale sanzionatorio a livello comunitario.

Certo non si tratta di istituire un sistema repressivo autonomo ma piuttosto di proteggere le finanze comunitarie assimilandole alle finanze nazionali, rendendo loro applicabili i principi generali del diritto penale sostanziale o procedurale (può sembrare strano, ma questo a tutt'oggi non è stato ancora fatto). Si eviterà così che i truffatori passino la frontiera per evitare procedimenti penali o pene più severe sfruttando la diversa gravità delle sanzioni.

A tal fine la Commissione ha presentato al Consiglio già nel '76 una proposta di modifiche dei trattati allo scopo di adottare una regolamentazione comune sulla protezione penale degli interessi finanziari della Comunità, ma purtroppo ci si trova nel campo della sovranità degli Stati la cui sensibilità non ha permesso ancora di pervenire a un testo normativo.

Nel frattempo la Commissione non resta inattiva e cerca di mettere a profitto i poteri che già attualmente le derivano dai testi in vigore malgrado la limitatezza dei mezzi tecnici e di personale di cui soffre. La Commissione è cosciente che uno stimolo determinante alla lotta contro le frodi non può provenire se non dai suoi servizi, dalla qualità della loro assistenza, dalla loro animazione, dalla sua informazione attiva e passiva nonché dai suoi controlli.

I poteri di controllo sono particolarmente penetranti nel settore della politica agricola comune dove gli agenti della Commissione possono effettuare, su propria iniziativa, verifiche in loco accompagnate se del caso da funzionari nazionali per esaminare la contabilità ed altri documenti attinenti alle spese finanziate dal FEOGA presso gli operatori economici, gli organismi di intervento e le amministrazioni nazionali.

Questi poteri di controllo vengono messi a profitto per obiettivi diversi in funzione delle necessità della gestione (per esempio per la verifica dei conti finali presentati dagli Stati membri) ma possono essere rivolti specificamente alla lotta contro le frodi in settori particolarmente sensibili ove dei sospetti di frode si siano rivelati, è il caso delle cosiddette inchieste speciali.

Dal canto suo, la Direzione generale del Controllo finanziario, di cui sono il responsabile, ha messo a punto sin dal '74 i controlli detti "orientati" che il nostro amico MURINNI ha già ricordato e che coprono un campo d'azione molto vasto in quanto esaminano un settore specifico d'intervento in tutti gli Stati membri (per esempio l'ammasso privato, gli importi compensativi monetari, le vendite di burro a prezzo ridotto, ecc.)

Le osservazioni che ne risultano tendono a migliorare la regolamentazione agricola o a proporre opportuni adeguamenti dei servizi di controllo, portando così rimedio alle carenze che possono essere sfruttate per fini fraudolenti.

In ogni caso le osservazioni noi le facciamo conoscere agli Stati membri e invitiamo ad adeguarsi per quanto possibile.

Tutta la Commissione è consapevole che un rafforzamento della lotta contro le frodi non può prescindere da una stretta collaborazione tra le autorità nazionali degli Stati che detengono larghe competenze di gestione in materia di risorse proprie e di spese, nonché tra dette autorità e servizi della Commissione. Non mancano gli strumenti normativi per raggiungere un tale obiettivo.

Di fondamentale importanza è il regolamento ancora una volta già citato 283/72 relativo alle irregolarità e recupero delle somme indebitamente versate nel quadro della politica agricola comune nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in tale settore. Le disposizioni di detto regolamento fanno appello alla cooperazione degli Stati membri prevedendo in primo luogo l'obbligo di trasmettere alla Commissione le disposizioni in materia di individuazione e prevenzione delle frodi e irregolarità, permettendole così di valutare il grado di protezione delle finanze comunitarie.

E' anche prevista la notifica trimestrale ai servizi della Commissione delle irregolarità che hanno fatto oggetto di una constatazione amministrativo-giudiziaria corredata da tutte le informazioni utili: le pratiche utilizzate, il modo in cui sono state scoperte, le conseguenze finanziarie, le operazioni di recupero ecc. Inoltre la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di condurre una inchiesta amministrativa allorquando ha notizia di una irregolarità.

D'altra parte, ci si potrebbe chiedere se gli Stati membri sono pienamente consapevoli che, se si rendono responsabili delle irregolarità, sono essi stessi a subirne le conseguenze finanziarie. Forse la Commissione dovrebbe essere più esplicita in materia e fissare delle procedure ben chiare per procedere al recupero delle somme in gioco: è quanto il Controllo finanziario sta tentando da lungo tempo.

Pur se l'applicazione ne è alquanto lacunosa, il regolamento 283/77 ha istituito una struttura permanente di informazione che ha reso possibile elaborare una raccolta di "irregolarità tipo" che permette alle istanze nazionali di controllo di disporre dei principali schemi di frode suscettibili di essere commesse sul proprio territorio, incentivando così la lotta preventiva.

La Commissione aveva proposto di istituire un sistema analogo per le risorse proprie in quanto la legislazione in vigore, che invece è il regolamento 2891/77, non fornisce strumenti adeguati di informazione tali da poter essere efficacemente utilizzati per la lotta contro le irregolarità.

Purtroppo gli Stati membri in seno al Consiglio hanno dato prova di estrema reticenza, ritenendo che una più stretta collaborazione nell'ambito degli strumenti legislativi vigenti permetterebbe di addivenire agli stessi risultati. La Commissione non è completamente convinta e più volte ha reiterato l'invito a procedere nel senso proposto.

La Commissione ha altresì incoraggiato la cooperazione diretta tra le amministrazioni nazionali per lottare più efficacemente contro le frodi. Così in materia agricola e doganale il 1468/81 instaura un meccanismo di mutua assistenza fra gli Stati membri, i quali sono tenuti a fornire su richiesta ad un altro Stato membro informazioni su operazioni considerate irregolari con trasmissione di documenti e eventuale invio di funzionari e per procedere se del caso a un'inchiesta approfondita.

Gli Stati sono pure tenuti a esercitare una sorveglianza speciale su persone, depositi, movimenti di merce o mezzi di trasporto sospettati di essere il centro di operazioni fraudolente. La Commissione è garante dell'applicazione corretta della legislazione, organizza riunioni con i responsabili nazionali per esaminare il funzionamento dei meccanismi di mutua assistenza e gli opportuni correttivi.

Sempre nel campo della mutua assistenza fra gli Stati, la direttiva 76/308 prevede la collaborazione fra l'amministrazione nazionale e il settore del recupero dei crediti di cui la Comunità è titolare in seguito al versamento indebito di fondi o all'evasione di imposizioni finanziarie. Allorquando una irregolarità commessa in danno delle finanze comunitarie è stata scoperta sul territorio di un altro Stato, quest'ultimo ha l'obbligo giuridico di adoperarsi per il recupero delle somme in gioco e di versarle al primo Stato che tiene le procedure in corso. Un comitato ad hoc è presieduto dalla Commissione al fine di garantire l'applicazione corretta della direttiva.

Da quanto si è esposto può sembrare che ci si trova in presenza di un arsenale di strumenti che dovrebbero dare sicure garanzie per una lotta efficace contro gli attentati alle finanze comunitarie. Purtroppo non è una conclusione che si può trarre.

Molte voci si sono levate in seno al Parlamento europeo perché la Commissione incentivi la sua azione nella lotta contro le frodi. Il Parlamento è convinto, e come già si è detto non ha torto, che benché

giuridicamente la responsabilità primaria nella lotta contro le frodi incomba agli Stati membri, la Commissione non può non assumersi il ruolo di motore.

La Commissione ha tra l'altro deciso la creazione di un sistema centrale informatizzato atto a permettere un trattamento sistematico di tutte le frodi e irregolarità in collegamento con i servizi nazionali di repressione. Questa importante realizzazione è nata, perché non dirlo, da una iniziativa del controllo finanziario.

Il Parlamento, dal canto suo, propone la creazione di "brigade volanti", già ricordate dal Dott. MURINNI, di funzionari della Commissione abilitati a effettuare controlli improvvisi sul territorio della Comunità. Benché l'idea meriti di essere approfondita va notato che nell'ambito della ripartizione attuale delle competenze tra Comunità e Stati membri queste "brigade volanti" disporrebbero di un potere di indagine oltremodo ridotto tanto più che la Corte di Giustizia considera il segreto istruttorio opponibile all'amministrazione della Commissione nella stessa misura in cui è opponibile all'amministrazione nazionale.

Bisogna quindi porsi il quesito : di quale struttura dispone attualmente la cooperazione sul piano concreto della lotta contro le frodi sul terreno ?

Il carattere pulsante, quasi aleatorio, della cooperazione allo stato attuale non ci sembra sufficiente. E la comunicazione permanente dei sistemi di cui abbiamo parlato all'inizio di questo capitolo consacrato alla cooperazione, non può non appoggiarsi su una infrastruttura essa stessa permanente e regolata da una distribuzione di responsabilità che non sopportino vuoti né nello spazio né nel tempo.

Sembra che questa idea trovi una apertura nello stesso momento in cui si parla di spazio giudiziario, di creazione di nuove organizzazioni per la lotta, più in generale contro la delinquenza, e che forse dalle azioni di stampa è stata immaginata sotto l'aspetto di una nuova Interpol.

Questo lungo discorso sul problema delle frodi mi è sembrato necessario perché rappresenta uno dei punti più sensibili del problema della messa in opera di mezzi comunitari a livello nazionale, regionale, locale.

Quando però si parla di coordinamento in senso lato, non va dimenticato che un utilizzo ottimale delle risorse sul piano europeo non richiede solo una stretta sorveglianza delle operazioni di impiego ma anche una valutazione preventiva dell'impatto delle azioni sul piano economico e sociale. Se la Commissione sta insistendo sempre più sull'importanza di stabilire adeguati rapporti "Cost-benefit", sulle azioni che via via vengono decise, non vi è dubbio che uno dei primi criteri da valutare qualitativamente e quantitativamente è quello della complementarità dei mezzi messi in opera a ciascun livello : comunitario, nazionale, regionale e locale.

E tengo a sottolineare, in chiusura di questo capitolo, l'aspetto della complementarità che è un importante criterio di scelta anche se costituisce un problema di valutazione non facile da risolvere, anche in

considerazione delle pressioni esercitate a tutti i livelli per influenzare le scelte in funzione di esigenze specifiche non sempre coincidenti e con il generale interesse.

Si pensi che siamo dieci Stati membri e domani dodici ma si pensi che il fenomeno regionale è un fenomeno che è non solo diffuso ma acuto anche in altri Paesi che non il nostro, per cui è veramente un problema complesso.

Ora è ben vero che la complementarità deve essere un concetto largamente applicato, anche nell'organizzazione di mezzi di gestione e di controllo. Questo ci rimanda a un discorso già fatto sulla definizione delle responsabilità quando si parla dell'efficienza globale dei sistemi di gestione. E' in questa prospettiva che sorgono anche iniziative come quella che ci vede riuniti in questi giorni, appunto nell'ambito di una azione di sensibilizzazione che la Commissione svolge in tutta la Comunità.

Questa azione è volta a richiamare l'attenzione di responsabili nazionali, centrali e periferici, sulla necessità di una cooperazione stretta con i servizi della Commissione per una gestione e un controllo efficace di fondi comunitari nell'interesse di tutti. Si tratta di una azione capillare che non può restare isolata. Così spero, che dopo questo Convegno, altre iniziative seguano che permettano un contatto che non può essere fruttuoso, ripeto, se non è permanente.

Lo sviluppo di temi che precede è forse stato eccessivamente lungo, e una breve ricapitolazione è ancora più necessaria per mettere in evidenza le conclusioni. Non si tratta di riprendere in termini descrittivi quanto già detto, ma piuttosto di trarre alcune indicazioni in termini operativi. Che si tratti di definire certe priorità ovvero di organizzare una amministrazione efficiente o ancora di lottare contro le frodi, esiste una prima regola fondamentale che è quella di fissare chiaramente le responsabilità a tutti i livelli.

Avrete constatato che questo termine di responsabilità l'avete ritrovato una decina di volte nel mio discorso. In tutte le burocrazie, per diversi motivi, ivi comprese le necessità create dal decentramento, vi è una stratificazione amministrativa che porta in sé i germi di questa diluizione di responsabilità. Questo fenomeno deve essere duramente combattuto.

A costo di ripetere ancora quanto già detto, si deve sottolineare che indulgere alla distribuzione di competenze è il più grosso errore che si possa commettere a scapito di una buona gestione. Sull'insieme di un sistema ben organizzato e con definite funzioni in tutte le componenti amministrative si inserisce poi l'esigenza di un coordinamento funzionale

stretto e permanente. La tendenza naturale di ogni amministratore, pubblico o privato che sia, è quella di occupare terreno e la mancanza di coordinamento dà spazio a questa tendenza.

Lo slogan potrebbe essere: "Organizziamoci bene e facciamo che si sappia". La credibilità stessa di un sistema è di una importanza non trascurabile e lo è tanto più quando le risorse finanziarie si fanno rare e le scelte più difficili a tutti i livelli. Le istanze locali e regionali conoscono attualmente una espansione che risponde a bisogni espressi ormai in maniera univoca e in modo irreversibile negli Stati democratici. Tuttavia sarebbe un errore voler far da sé in tutti i campi.

Il rischio non è solo quello di una duplicazione degli sforzi ma addirittura quello di azioni contrastanti. Come già ricordato le autonomie regionali hanno prodotto talvolta amari frutti, e basti citare il caso di aiuti in agricoltura, come già citato in precedenza, che hanno provocato il ritorno e la messa in causa di finanziamenti comunitari già concessi.

Quali sarebbero le conseguenze se tali esempi si moltiplicassero?

Il tramite nazionale rimane indispensabile anche come sede dove si devono eliminare incompatibilità e incoerenze. Ciò non contrasta con la necessità di sviluppare anche i contatti diretti per esempio tra autorità locali e regionali e Comunità europea. Contatti che hanno anche il vantaggio di fornire al centro elementi di giudizio di prima mano.

D'altra parte sarebbe pretenzioso che determinate scelte politiche siano influenzate solo da considerazioni di efficacia globale. Ma sarebbe un errore anche che queste considerazioni non entrassero nell'ordine degli elementi decisionali. La realtà di un determinato contesto si oppone talvolta anche alle migliori intenzioni.

In questo contesto quali azioni possono essere intraprese?

Il modesto messaggio - che vorremmo fosse inteso dai responsabili dell'amministrazione del controllo dei Fondi comunitari a livello nazionale, regionale e locale - è che l'amministrazione comunitaria è pronta a contribuire su tre piani: quello dell'informazione, quello dello scambio di esperienze, quello della formazione, per uno sforzo di miglioramento del sistema messo in atto per la gestione dei Fondi comunitari.

Concluderei quindi dicendo che il primo termometro della riuscita o meno di questo seminario mi sembra dovrà essere l'ampiezza delle nuove richieste che ci perverranno per uno sviluppo delle azioni di questo tipo. La ringrazio, Signor Presidente.

PRESIDENTE :

Come presagito la relazione del Dott. FACINI ha coinvolto un po' tutti i temi che erano stati indicati e sollecitati dal dibattito in questo Convegno. E' chiaro che per sua natura è una forma di sintesi, ma anche una forma di sintesi particolare. Quindi le relazioni che seguiranno e gli interventi già preannunciati potranno ancora integrare in qualche modo.

Prima di dare la parola al Consigliere Giorgio CLEMENTE della Corte dei Conti voglio salutare il Comandante Pezzotti della Guardia di Finanza che è qui intervenuto e che ci consente di dire...che nella giornata dei controlli nulla è stato trascurato !

Passiamo senz'altro per la sua relazione la parola al Consigliere CLEMENTE.

Dott. Giorgio CLEMENTE, Consigliere della Corte dei Conti italiana. (*)
Il "controllo esterno" e la gestione dei Fondi CEE in Italia

La ringrazio Signor Presidente. Non solo per avermi dato la parola, ma soprattutto per avermi invitato a questo Convegno non tanto come relatore ma come uditor come ascoltatore, perché ho seguito per due giorni tutti gli interventi, tutte le relazioni che si sono susseguite e devo dire la verità che pure se sono alcuni anni che mi occupo nell'ambito della Corte dei Conti italiana di problemi comunitari, è proprio vero che c'è sempre da imparare e qui ho imparato molto. Ho imparato molto delle realtà regionali, ho imparato moltissimo della realtà comunitaria.

Ho appreso con vivo interesse tutto ciò che viene fatto dall'Ufficio del Controllore finanziario che è seduto a questo stesso tavolo e dalla cui relazione ho appreso, del resto non poteva essere diversamente, che vi sono sicuramente delle identità di intenti, delle identità di vedute tra quello che è il controllo al suo Ufficio affidato e quello che è il controllo che io ho definito secondo la dizione corrente "controllo esterno" affidato per quanto concerne la gestione dei fondi comunitari alla Corte dei Conti europea. Vedremo, sia pure in una panoramica rapida, vedremo a chi è affidato per quanto concerne la quota-parte fondi nazionali anticipo che è già, anticipo adesso che la parte controllo nazionale non è affidata ad un unico organo come invece per quanto concerne i fondi comunitari.

Ritengo doveroso in questa sede anche se non sono direttamente qualificato fare un breve accenno a quelli che sono i compiti della Corte dei Conti europea e proprio perché in questa sede non vi sono colleghi della Corte dei Conti europea che vi possano parlare delle funzioni da loro svolte.

Ma non è del resto strano che questo accenno ve lo faccia un membro della Corte dei Conti italiana in quanto la Corte dei Conti italiana è rappresentata presso la Corte europea da un proprio magistrato che è il membro italiano della Corte dei Conti europea e quindi anche per questo aspetto di carattere personale c'è un collegamento che si è instaurato dal primo momento nella costituzione della Corte dei Conti comunitaria.

(*) Il testo della relazione è stato rivisto e integrato con alcune note, senza mutare la sostanza né l'impostazione dell'intervento orale.

Entrando ora nel merito, tratterei subito del "controllo esterno" comunitario.

Il Trattato di Bruxelles, firmato il 22 Luglio 1975, ed entrato in vigore il 1° Luglio 1977, ha istituito la Corte dei Conti delle Comunità europee, cioè una Corte unica per le tre Comunità (CEE, CECA, Euratom), che si è in tal modo sostituita, con ben più ampie competenze, ai due organi di controllo preesistenti: la Commissione di controllo ed il Revisore dei conti della CECA.

L'istituzione della Corte dei Conti comunitaria, come tipico organo di "controllo esterno" che in posizione di autonomia ed indipendenza esaminasse "i conti di tutte le entrate e le spese della Comunità", iscritte o meno in bilancio, costituisce il punto di arrivo di una serie di contributi apportati in sede di congressi internazionali dagli organi di controllo esterno nazionali(1).

Orbene, la Corte dei Conti europea, la cui autonomia ed indipendenza risulta garantita dall'inclusione nel Trattato istitutivo della normativa sullo status dei suoi membri, "controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria"; essa, perciò, ha un campo di azione quanto mai ampio che riguarda l'insieme delle operazioni attinenti alle entrate (ed è effettuato in base agli accertamenti ed ai versamenti delle entrate alle Comunità) ed alle spese (compiendosi sulla base degli impegni e dei pagamenti) e, di norma, si estende anche agli accertamenti materiali.

In sostanza il controllo esercitato dalla Corte dei Conti consiste in un controllo a posteriori; poiché, però, il Trattato del 1975 dispone, anche, che i "controlli possono essere effettuati prima della chiusura dei conti dell'esercizio del bilancio considerato", in effetti la Corte ha facoltà di procedere ad un controllo il più ravvicinato possibile all'insorgere della fattispecie causativa dell'entrata o della spesa, in altri, e più tecnici termini, sin dall'accertamento o dall'impegno, venendo, così, a disporre di risultanze di notevole attualità.

La Corte dei Conti effettua il proprio controllo tanto "sur pièces", su documenti, quanto, in caso di necessità, "sur place", presso le istituzioni della Comunità e negli Stati membri.

Dato, poi, che il Trattato del 1975 impone alla Corte dei Conti l'obbligo di operare in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o con i servizi nazionali competenti, per quanto attiene al controllo che essa esegue negli Stati membri, la Corte europea ha instaurato rapporti di stretta collaborazione con le istituzioni nazionali di "controllo esterno": tramite, tra l'altro, lo scambio dei programmi di lavoro, la trasmissione del programma delle visite in loco agli organismi nazionali,

(1) cfr. pag. 173.

la trasmissione (al fine del coordinamento degli elementi di risposta) delle "notes d'enquête" a seguito delle visite di controllo, la richiesta, in genere, di notizie ed informazioni, ecc.
Va altresì, ricordato che "agents de liaison" designati dalle Corti dei Conti nazionali si riuniscono periodicamente (mediamente due volte l'anno) a Lussemburgo, presso la sede della Corte comunitaria per uno scambio reciproco di informazioni.

I risultati dei controlli eseguiti dalla Corte dei Conti sono riportati in relazioni pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale delle C.E. Sono previste relazioni annuali (che la Corte ha l'obbligo di presentare, cioè, ogni anno e che riguardano, in linea di massima, i conti di un esercizio) e relazioni speciali (redatte su richiesta di un'istituzione delle Comunità - frequentemente su richiesta del Parlamento europeo - o su iniziativa della Corte stessa, in ordine a problemi particolari ed a peculiari aspetti del controllo).

La volontà degli autori del Trattato del 1975 è stata quella che la Corte divenisse la "coscienza finanziaria" dell'Europa comunitaria(2).

Vorrei passare a trattare del "controllo esterno" in Italia.

Non è possibile effettuare un discorso unitario per quanto concerne il controllo della gestione dei fondi CEE in Italia in quanto, in funzione dei fondi stessi, il controllo è affidato ad organismi diversi. Sembra necessario, pertanto, effettuare, sia pure a vol d'ucello, una breve panoramica sui vari fondi comunitari individuando, caso per caso, gli organi di "controllo esterno" competenti e le relative funzioni (talvolta, nell'ambito dello stesso organo, diversificate in ragione del fondo da controllare)(3).

a) FEOGA-Garanzia

Per quanto concerne il FEOGA va affermato in via generale che tutte le operazioni, relative alla Sezione "Garanzia" di tale fondo, sono assoggettate al controllo della Corte dei Conti.

Infatti, le anticipazioni di fondi accreditati dalla Comunità e le erogazioni effettuate per garantire i prezzi agricoli in ottemperanza alle direttive comunitarie sono gestite dall'AIMA, azienda pubblica con personalità giuridica, i cui atti - relativi ad operazioni effettuate sia con fondi nazionali che con fondi comunitari - sono tutti assoggettati al controllo preventivo di legittimità e di regolarità da parte di un apposito Ufficio della Corte.

(2) cfr. pag. 174

(3) Cfr. pag. 174

Inoltre, presso le Delegazioni regionali della Corte stessa si effettua, a consuntivo, il riscontro di legittimità sugli atti di determinazione delle quantità di prodotti e sugli atti di liquidazione delle integrazioni di prezzo, che, con rendiconto trimestrale, vengono trasmessi dagli Uffici ed Enti, dei quali l'AIMA si avvale per i servizi decentrati.

I risultati di questo controllo formano oggetto del referto della Corte al Parlamento, oltreché del rapporto sull'attività gestoria esercitata che - in una col conto annuale dei pagamenti finanziati dal Fondo in questione (la contabilità generale dell'Azienda separa nettamente queste spese da quelle a carico del bilancio nazionale) - il Presidente dell'AIMA trasmette, tramite il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, alla Commissione della CEE ai fini dell'approvazione del conto.

Va qui rammentato che con l. 14 agosto 1982, n. 610, l'Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo è stata riordinata. Allo statuto-regolamento (approvato, con notevole ritardo, solo di recente con D.P.R. 14.2.1985, n. 30) è stato, però, demandato il compito di definire e determinare i necessari adattamenti alle norme di contabilità generale dello Stato per quanto concerne le procedure da seguire per i pagamenti e per l'esecuzione degli interventi CEE in conformità ai tempi ed alle modalità stabiliti dalla normativa comunitaria; per quanto concerne il "controllo esterno", poi, è prevista l'istituzione di un apposito Ufficio della Corte dei Conti per il controllo sulla gestione, che dovrà svolgersi secondo le modalità ed i criteri che caratterizzano il controllo degli enti pubblici (legge 21 marzo 1958, n. 249); è altresì previsto che la Corte riferisca al Parlamento sul controllo della gestione, "nonché sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'Azienda".

E', evidentemente, prematuro esprimere giudizi sull'impatto che avrà sulla realtà gestoria dell'AIMA la modifica dei poteri di controllo della Corte dei Conti, che verranno comunque attuati a decorrere dal 1° gennaio 1986.

Anche il controllo sui pagamenti delle spese di magazzinaggio zuccheri affidati alla Cassa Conguaglio Zucchero - istituita con provvedimento del C.I.P. n. 1195 del 22 giugno 1968 a seguito del reg. CEE 432/1968 - è affidato alla Corte dei Conti che lo esercita a consuntivo sui rendiconti annuali trasmessi al competente Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato; in tal caso la Corte dispone dei più penetranti poteri di indagine (che consentono anche lo svolgimento di indagini in loco) previsti per la verifica della gestione fuori bilancio della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Per quanto riguarda, poi, l'Ente Nazionale Risi, istituito con D.L. 2 ottobre 1931, n. 1237, convertito in l. 21 dicembre 1931, n. 1725, cui è stato affidato con D.M. 27 ottobre 1967 l'incarico di agire "sino a quando non sarà diversamente disposto" come organismo d'intervento, il controllo della Corte dei Conti si esercita con le forme previste dalla l. 21 marzo

1958, n. 259, per gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria : oggetto del controllo è, cioè, la gestione finanziaria, intesa come attività economica, finanziaria ed amministrativa dell'ente : il complesso, in altri termini, degli atti (e comportamenti) che costituiscono la gestione e non i singoli atti avulsi dal complesso gestorio di cui sono parte.

Accanto a tale controllo sulla gestione finanziaria globale dell'ente sussiste sempre quello svolto, nelle stesse forme previste per la Cassa Conguaglio Zucchero (ex l. n. 1041/1971 sulle gestioni fuori bilancio) dall'Ufficio di controllo della Corte dei Conti sugli atti del Ministero dell'Agricoltura e Foreste sul rendiconto annuale che l'Ente è tenuto ad inviare.

Sempre di controllo della Corte dei Conti è da parlarsi con riferimento alle restituzioni all'esportazione nell'ambito del sistema del FEOGA-Garanzia, giacché le speciali contabilità trimestrali, tenute dall'organismo erogatore - l'Ufficio centralizzato per le restituzioni presso l'Intendenza di Finanza di Roma - sono assoggettate, assieme agli atti ad esse allegati (decreti autorizzati e certificati doganali) al controllo consuntivo della Delegazione regionale per il Lazio della Corte stessa, ai sensi dell'art. 60 del R.D. 18 novembre 1932, n. 2440, legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

b) FEOGA-Orientamento

Con il FEOGA-Orientamento, che costituisce la parte strutturale della politica agricola comune, il discorso sul "controllo esterno" diviene più complesso per il variegarsi degli organi ad esso preposti.

Com'è noto, questo Fondo provvede a finanziare i progetti di ammodernamento e sviluppo delle imprese agricole e del settore della pesca, facilitando gli investimenti in lavori pubblici, immobili o nuove attrezzature, specialmente nelle aree agricole a basso reddito o svantaggiate; i regimi di aiuti erogati si ripartiscono in "Azioni dirette" (gli aiuti accordati agli investitori su base individuale) ed "indirette" (l'intervento CEE si risolve in un rimborso di spese effettuate dai Paesi membri nel campo delle strutture agricole).

Va rammentato che fino al 31 dicembre 1977 vi era una competenza di controllo piena nella materia de qua da parte della Corte dei Conti. Infatti, pur formalmente estrinsecandosi nell'accertamento della legittimità degli atti di concessione e di spesa concernenti i finanziamenti (a fondo perduto o in conto interessi) a valere sui fondi nazionali, la pronuncia dalla Corte - Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'Agricoltura e Foreste - operava, in effetti, per ciascun progetto,

anche la ricognizione dei requisiti ai quali era stata condizionata la concessione e l'erogazione dei contributi a carico del FEOGA-Orientamento, stante la connessione di interdipendenza, prevista dalla legge n. 910/1966, fra benefici comunitari e contributi nazionali.

Questa competenza di controllo è rimasta per quanto riguarda i progetti tuttora finanziati, per la quota parte nazionale, a carico del bilancio del Ministero dell'Agricoltura e Foreste (progetti di interesse nazionale che coinvolgono più Regioni): trattasi, comunque, di progetti che raramente superano, globalmente, il 20 % del totale degli investimenti in funzione dei vari tipi di azione.

Il controllo continua ad essere svolto dalla Corte dei Conti anche per quei progetti finanziati, per la parte nazionale, con gli appositi fondi stanziati dalle Regioni e Province ad autonomia differenziata (tranne la Val d'Aosta) relativamente a strutture ed infrastrutture comprese nell'ambito dei propri territori. Infatti, il "controllo esterno" è svolto dalla Corte dei Conti, con le stesse modalità del controllo sugli atti dello Stato, in quattro Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige) nonché per le Province autonome di Trento e Bolzano (per la Val d'Aosta il controllo - di legittimità e di merito, mediante richiesta di riesame - è esercitato da una speciale Commissione di coordinamento).

Le tradizionali competenze di controllo (atto per atto) della Corte dei Conti sono, invece, cessate per i progetti allogati nelle Regioni a statuto ordinario poiché, a partire dal 1° gennaio 1978, per effetto del D.P.R. n. 616 del 1977, l'attività amministrativa nelle materie trasferite alla competenza di dette Regioni - quale, appunto, l'agricoltura - è stata assoggettata al controllo dell'apposito organo statale autonomo (la Commissione di controllo) in seno al quale la Corte dei Conti è rappresentata soltanto da un proprio magistrato. Il controllo esercitato da tale organo è, com'è noto, di legittimità e, in casi tassativamente previsti, anche di merito (mediante richiesta di riesame), preventivo e su documenti; conosce, però, soltanto gli atti deliberativi (di cui sconosce la sorte dopo l'avvenuto rinvio all'amministrazione regionale o l'annullamento) e non i titoli di pagamento emessi dalla Regione.

Non può non evidenziarsi che l'atomizzazione del "controllo esterno" ha indubbiamente creato problemi di possibile difformità nell'azione di controllo ed ha, altresì, posto l'esigenza di coordinamento soprattutto in funzione di un raccordo con l'unitario organo di "controllo esterno" comunitario che ha competenza, s'è visto, a controllare la quota parte dell'azione finanziata con fondi comunitari. Quanto detto resta ancor più evidente se si rammenta che gli oltre quaranta regolamenti e direttive comunitarie vigenti nel settore del FEOGA-Orientamento - che prevedono misure diversificate quanto ad ambito territoriale di applicazione, alla

cerchia dei potenziali destinatari, alle modalità di gestione delle misure ("Azioni dirette" o "indirette") - trovano applicazione, per la maggior parte, s'è visto, nelle Regioni ordinarie.

Va ricordato che resta sempre alla competenza delle due Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti per le materie di contabilità pubblica l'esame dei conti che vanno obbligatoriamente presentati dai tesoriери delle Regioni, province e comuni. E' evidente, però, che l'esame dei conti condotto con le modalità proprie della giurisdizione ben difficilmente può far emergere dati significativi nella materia in esame (e ciò anche per lo stacco temporale tra la chiusura dell'esercizio e l'esame del conto in Sezione).

c) F.S.E. (Fondo Sociale Europeo)

Una problematica analoga a quella esposta per il FEOGA-Orientamento si è creata per i controlli nazionali sulla gestione dei contributi a carico del Fondo Sociale Europeo, che, com'è noto, fu creato, conformemente all'art. 123 del Trattato di Roma, per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del Mercato comune e contribuire, così, al miglioramento del tenore di vita, ed ha il precipuo compito di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori.

Difatti, a seguito dell'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, si è creato, anche per le attività di addestramento e formazione dei lavoratori, un sistema di competenze ripartite tra Stato e Regioni. (4)

Analoghi criteri, rispetto al settore del FEOGA-Orientamento, ispirano la gestione dei fondi nazionali stanziati per le suddette attività di addestramento e formazione dei lavoratori, riferite a "progetti" specifici, cui viene a concorrere il F.S.E. mediante contributi; correlativamente analoghi sono i relativi sistemi di controllo a seconda che i fondi nazionali siano stanziati sul bilancio statale o su quelli regionali.

Va forse sottolineato che in questo settore, a differenza del FEOGA-Orientamento, sono previsti particolari strumenti di armonizzazione della programmazione e di accelerazione della spesa (p.e. : la determinazione da parte del CIPE del limite massimo di spesa entro cui ogni Regione può presentare progetti per ottenere contributi dal Fondo, nonché l'apposito fondo di rotazione istituito presso il Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale dalla legge n. 845/1978, sul quale vengono erogati alle Regioni accenti per singoli progetti approvati dalla Commissione).

(4) cfr. pag. 175

Va senza dire che tali figure organizzatorie determinano il mero passaggio attraverso gli strumenti del bilancio dello Stato di parte della spesa nazionale destinata al settore in discorso, ma il controllo della Corte dei Conti su tali erogazioni resta, comunque, limitato alla regolarità finanziaria e contabile dell'avvenuto trasferimento dei fondi non potendo, ovviamente, investire gli atti di esecuzione dei singoli progetti, nel caso in cui gli atti stessi siano assoggettati ai controlli previsti per le Regioni a statuto ordinario(5).

d) F.E.S.R. (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale).

Considerazioni analoghe a quelle finora svolte possono ripetersi per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale che mira a correggere i principali squilibri regionali all'interno della Comunità dovuti, in particolare, all'eccessivo peso delle attività agricole, alle trasformazioni nel settore industriale ed alla sottoccupazione strutturale (il regime del Fondo è stato modificato con decorrenza 1° gennaio 1985 dal regolamento CEE n. 1787/84 del Consiglio, del 19 giugno 1984).

A coordinare le iniziative per lo sviluppo economico delle Regioni depresse - che rientrino in un programma di sviluppo regionale, predisposto dallo Stato membro ed assistito da un regime di aiuti da parte dell'autorità pubblica nazionale(6) ha provveduto sinora la Cassa per il Mezzogiorno; ciò sia se le iniziative riguardino opere poste in essere da enti pubblici (Stato, Regioni, province e comuni) sia se l'iniziativa provenga da privati che beneficiano di finanziamenti pubblici.

E' spettato, infatti, alla Cassa di elaborare sul piano tecnico il programma di sviluppo con previsione delle azioni da intraprendere Regione per Regione, dei probabili tempi di attuazione, delle risorse finanziarie disponibili, svolgendo, altresì, funzioni istruttorie sui singoli progetti.

A seguito della nota soppressione della Cassa (d.l. 31 luglio 1984, n. 401) non è ad oggi ancora chiaramente delineato il nuovo meccanismo procedimentale per quanto concerne il coordinamento delle iniziative a valere sul Fondo in argomento.

Rientra, comunque, nella competenza del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno l'approvazione del programma di sviluppo ed il suo inoltro alla Comunità.

Quanto ai controlli, essi seguono il regime proprio degli Enti realizzatori o finanziatori dei progetti: sarà, quindi, competente la Corte dei Conti per le Regioni ad autonomia speciale (eccetto, sempre, la Val d'Aosta) e per le due province autonome, la Commissione governativa di controllo per le Regioni a statuto ordinario, il Comitato regionale di

(5) cfr. pag. 175

(6) cfr. pag. 175

controllo per province e comuni (il CO.RE.CO., com'è noto, svolge un controllo di legittimità e, solo eccezionalmente, di merito - mediante richiesta di riesame -).

Gli interventi statali, utilizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno direttamente o per finanziamenti a privati sono stati, invece, finora assoggettati al controllo della Corte dei Conti nelle forme previste per gli enti pubblici cui lo Stato contribuisce in via ordinaria(7); era, altresì, prevista la partecipazione di un magistrato della Corte, in qualità di Presidente, al Collegio dei revisori della Cassa, l'organo di "controllo interno", cioè.

Va qui ricordato che l'art. 13 del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, ha creato una nuova Sezione della Corte dei Conti (Sezione Enti locali) con il compito di riferire al Parlamento sui "risultati" della gestione degli enti locali, emergenti sia dall'esame dei dati contabili, come dalla verifica del buon andamento della azione amministrativa (la nuova funzione è limitata alle Province e Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti).

Indipendentemente dalla soluzione del problema, che in questa sede non interessa, della natura del nuovo compito affidato alla Corte dei Conti (è "di controllo successivo" o "non è di controllo") è interessante notare che nel "piano delle rilevazioni" - che la Corte ha predisposto e trasmesso al Parlamento, per l'esercizio 1983 e per il biennio successivo (deliberazione n. 13/1984) - è precisato che "l'esame e i giudizi della Corte possono essere svolti a tre livelli che appaiono funzionali per le tipiche valutazioni in tema di finanza locale: un primo livello è quello relativo all'aggregazione dei dati finanziari ovvero organizzativi globali della parte della finanza locale sottoposta all'esame della Sezione; il secondo concerne l'analisi comparata e finalizzata di campioni rappresentativi delle gestioni locali relativamente a specifici comparti o settori di attività; il terzo si puntualizza nell'esame dei conti consuntivi dei singoli enti".

L'esperienza dei primi quattro anni di lavoro della nuova Sezione ha dimostrato che l'analisi comparata finalizzata di particolari comparti o settori di attività consente "l'approfondimento congiunto di aspetti organizzativi, finanziari ed economici di settori di attività e valutazioni coerenti con il principio costituzionale del buon andamento".

E' evidente che nell'ambito delle analisi programmate di questo livello ben potrà essere inserita dalla nuova Sezione una indagine specifica sulla gestione di Fondi comunitari per la parte di competenza da parte di Enti locali.

(7) cfr. pag. 175

Il tema che vengo ora ad affrontare è invece il coordinamento del controllo esterno in Italia e collaborazione con la Corte dei Conti europea.

La suaccennata atomizzazione dei "controlli esterni" sulla gestione dei fondi CEE in Italia (Corte dei Conti, Commissioni regionali di controllo, Comitati regionali di controllo) ha indubbiamente determinato la mancanza di un punto di riferimento unitario, quantomeno a livello di coordinamento, del complesso sistema di controllo italiano.

Possono, quindi, facilmente comprendersi le difficoltà operative incontrate in Italia dalla Corte dei Conti europea, unico organo di "controllo esterno" comunitario.

In una prima fase, nei primi anni di attività della Istituzione di controllo europea, soccorse la collaborazione della Corte dei Conti nazionale che predispose un completo quadro di riferimento - provvedendo ad illustrarlo in una serie di riunioni - tendente ad identificare gli organismi amministrativi ed i servizi interessati, in sede locale, ai "controlli interni" ed "esterni" sulle spese comunitarie, nonché le rispettive attribuzioni.

Tale fase, pur fondamentale, è stata semplicemente prodromica ad un secondo momento in cui la Corte europea ha ritenuto di dover stabilire un canale di contatto permanente con la consorella italiana; tale rapporto di collaborazione, inizialmente limitato al profilo puramente organizzatorio delle verifiche in loco (accesso alla documentazione, raccolta della normativa nazionale, promozione degli incontri), si è rapidamente esteso fino a comprendere la partecipazione di un magistrato della Corte dei Conti italiana alle visite di controllo della Corte comunitaria.

Questo tipo di impegno partecipativo, cui la Corte italiana è tenuta ai sensi dell'art. 206 bis del Trattato di Roma, tiene conto non soltanto dell'interesse comunitario ma, altresì, di quello nazionale perché è pur sempre lo Stato italiano che garantisce in via sussidiaria la legittima erogazione dei fondi comunitari.

Indubbiamente questo tipo di collaborazione ha finito per concentrare sulla Corte dei Conti l'onere di curare il coordinamento delle risposte degli organismi nazionali alle note di inchiesta, conseguenti alle verifiche comunitarie; tale attività si è rivelata, però, di utile impiego nell'ulteriore fase di collaborazione con l'organismo di controllo comunitario.

E' stata, infatti, avanzata, nel corso del 1981, dalla Istituzione europea alla Corte italiana una richiesta, rivolta ad ottenere che quest'ultima, nei tempi e nei modi possibili, estenda la sua attività anche all'acquisizione, presso le competenti sedi nazionali, degli elementi conoscitivi,

specie di quelli statistici, e di ogni altra documentazione, atta a valutare i risultati conseguiti e gli effetti derivati dall'applicazione delle misure d'intervento comunitarie, nonché a verificare il grado di adeguatezza delle strutture e delle procedure nazionali esistenti per l'utilizzo dei benefici comunitari.

In altre parole, è stata richiesta una collaborazione ai fini del controllo di "sana gestione", commesso alla Corte europea dal Trattato istitutivo, inteso precipuamente nell'ottica della disamina dei risultati in rapporto agli obiettivi di intervento quale elemento del giudizio globale sulla gestione comunitaria dei Fondi.

In tale cornice va collocata l'azione della Corte dei Conti, volta a stabilire contatti con i Ministeri interessati al fine di attuare un permanente collegamento fra i servizi competenti dei singoli Dicasteri e la Corte italiana, per rendere operativa la richiesta di ulteriore collaborazione rivolta dall'Istituzione di controllo comunitaria.

L'adesione delle Amministrazioni interessate ha consentito alla Corte di avviare un'autonoma attività di rilevazione di dati, in nome e per conto della Corte europea, segnatamente per quei progetti che rimangono fuori del programma annuale di verifiche, predisposto e comunicato dall'Istituzione comunitaria, e ciò anche se i progetti siano allocati nelle Regioni a statuto ordinario.

E' questa una attività di rilevazione finalizzata, in via primaria, al riscontro degli scostamenti nei tempi di esecuzione dei progetti, all'individuazione dei progetti "in letargo" o rinunciati, all'analisi delle cause generatrici di tali fenomeni, all'accertamento del grado di effettiva utilizzazione delle opere eseguite, segnatamente in materia di progetti infrastrutturali.

Attualmente, perciò, l'attività della Corte dei Conti, che ha strutturato un apposito Servizio Relazioni Internazionali e Comunitarie, si è venuta articolando, nel settore comunitario, su tre diverse branche di intervento: quello dell'assistenza alle verifiche in loco, quello della risposta a quesiti o note di inchiesta provenienti dalla Corte europea e quello, infine, dell'acquisizione, presso le Amministrazioni centrali e, tramite i Commissari di Governo, presso le Regioni, di dati e di elementi idonei a fornire un quadro generale dello stato di attuazione degli interventi per trarne considerazioni attinenti anche all'efficacia dei risultati ottenuti.

Non è questa la sede per diffondersi sull'attività di assistenza alle verifiche che pure è stata prestata dal 1977 ad oggi in 95 missioni della Corte europea (per ricordare gli ultimi anni: 12 nel 1981, 16 nel 1982, 16 nel 1983, 14 nel 1984 e 4 a tutto giugno 1985).

Va, invece, adeguatamente sottolineato il fatto che l'attività esplicata dalla Corte dei Conti, oltre a delineare un quadro generale dello stato d'attuazione degli interventi, si propone, altresì, di acquisire il punto di vista regionale sulla utilità della spesa comunitaria, sulle cause degli eventuali ritardi e su ogni altro aspetto normativo o gestionale che possa essere più precisamente valutato dagli enti che operano direttamente l'attuazione degli interventi.

Questa attività, che la Corte italiana sta svolgendo nell'ottica della dovuta collaborazione con la Corte dei Conti europea, non è evidentemente rivolta all'applicazione di sanzioni, ma è semmai protesa al fine di costituire uno stimolo ed un impulso verso obiettivi di buona e corretta gestione.

D'altronde, sembra potersi affermare che la Corte italiana si pone indubbiamente, per la sua posizione di terzietà, come il più idoneo interlocutore per rappresentare alle Istituzioni comunitarie, tramite l'apporto neutrale della Corte europea, i numerosi problemi connessi all'attuazione degli interventi comunitari che non derivino da disfunzioni interne, ma da necessari adeguamenti della normativa della Comunità.

Va conclusivamente rammentato che la Corte dei Conti italiana ha, negli ultimi anni, iniziato a rassegnare in un rapporto le proprie considerazioni conclusive sulla gestione dei fondi CEE in Italia nell'ambito della collaborazione con la Corte europea: sono stati, finora, editi tre rapporti (il primo relativo agli esercizi fino al 1981, il secondo relativo all'esercizio 1982, il terzo relativo al 1983(8) ed è in corso di redazione quello relativo al 1984).

L'obiettivo del rapporto annuale è pur sempre quello di definire un quadro generale, nel quale le iniziative amministrative e normative centrali e locali, i criteri ed i metodi di programmazione ed utilizzazione delle risorse finanziarie possono essere organicamente valutati e coordinati, nel tentativo di formulare giudizi sui risultati della gestione nei settori interessati dall'intervento comunitario.

L'ostacolo principale evidenziatosi nel perseguimento delle finalità indicate è quello del reperimento di dati ed elementi d'informazione significativi e quindi utili a fondare valutazioni di carattere generale sufficientemente attendibili.

L'esistenza del problema fa già di per sé intuire che non esistono ancora a livello centrale strutture di coordinamento che consentano visioni di sintesi sull'andamento delle gestioni, affidate a centri di potere diversificati, operanti a livello centrale e periferico.

(8) cfr. pag. 175

NOTE :

(1) Ricorda A. De Stefano (IL contributo della Corte dei Conti italiana e delle altre Corti dei Conti nazionali all'istituzione della Corte dei Conti delle Comunità europee, in Interventi comunitari nelle aree depresse e nel Mezzogiorno d'Italia - Controlli comunitari e nazionali - atti del Convegno - 1982 - pp. 79 ss) che già in sede INTOSAI (l'Organizzazione internazionale affiliata all'O.N.U. cui aderiscono attualmente più di 140 Istituzioni superiori di "controllo esterno") fu sollevato, proprio dalla delegazione della Corte dei Conti italiana, durante il primo Congresso tenutosi a L'Avana nel 1953, il problema di un controllo più efficiente ed organico sulla gestione degli organismi internazionali, che vengono alimentati dal danaro dei contribuenti degli Stati che vi partecipano; il problema fu, poi, affrontato funditus nel corso del 2° Congresso (Bruxelles, 1956) che adottò una raccomandazione ad hoc, nonché nel 3° Congresso svoltosi nel 1959 a Rio de Janeiro.

Infine, nella "Dichiarazione sui principi generali di controllo della finanza pubblica", adottata dal 9° Congresso, tenutosi a Lima nel 1977 (relatore : la Corte dei Conti italiana) si leggono, al Paragrafo 25, i seguenti principi :

- "1) Le organizzazioni internazionali e sovranazionali finanziate dagli Stati membri, devono essere sottoposte, come i singoli Stati, ad un "controllo esterno" ed indipendente.
- 2) Tale controllo, pur tenendo conto della struttura e dei compiti delle organizzazioni internazionali, deve essere strutturato conformemente ai principi ai quali è improntato il controllo superiore delle finanze pubbliche degli Stati membri.
- 3) Per assicurare l'indipendenza di tale controllo, i membri dell'Istituzione di "controllo esterno" debbono essere scelti principalmente nell'ambito delle Istituzioni superiori di controllo esterno nazionali" (sul tema vedasi il nostro "Il IX Congresso dell'INTOSAI e la dichiarazione di Lima sulle linee generali del controllo delle finanze pubbliche", Foro amm. 1978, I, 392, ss.).

Nell'ottica di tali principi di carattere generale, la problematica del controllo sulla gestione finanziaria della Comunità Europea nel tramite di un unico organo dotato di idonee garanzie di indipendenza fu sempre al centro dei colloqui del Comitato permanente di contatto tra le Istituzioni superiori di "controllo esterno" dei Paesi membri della CEE costituitosi nel 1960 a L'Aja, che si riunisce annualmente per la trattazione di problemi di comune interesse (in particolare nelle riunioni di Francoforte (1962), Parigi (1963), Francoforte (1964), Wiesbaden (1965), Monaco (1966), Bruxelles (1967).

L'esigenza della creazione di un nuovo organo di controllo comunitario fu maggiormente avvertita a seguito della instaurazione del regime delle "risorse proprie", avvenuta con la decisione del Consiglio delle C.E. del 21 aprile 1970 e con il Trattato del 22 aprile 1970.

Nella riunione del Comitato di contatto del 1972, tenutasi a Parigi, fu infatti adottata un'apposita risoluzione in cui si auspicava, appunto, la creazione di una Istituzione superiore di controllo comunitario, indipendente dall'Esecutivo, e l'instaurazione di una stretta collaborazione tra l'istituenda Istituzione e le Corti dei Conti nazionali.

A tal punto iniziò un processo che portò le Corti dei Paesi membri (e tra queste in particolare quella italiana) ad una attiva e determinante funzione di partecipazione alla elaborazione di quella che è stata, poi, la normativa accolta nel Trattato istitutivo della Corte dei Conti europea.

Infatti, sempre nel 1972, su iniziativa della Commissione finanze e bilanci del Parlamento europeo, si svolse il 14 e 15 settembre, a Bruxelles, un hearing tra i componenti di tale Commissione ed i rappresentanti delle Corti dei Conti dei Paesi membri nel corso del quale fu stabilito che queste ultime avrebbero partecipato al processo elaborativo della nuova normativa concernente il "controllo esterno" comunitario.

Concrete proposte furono, conseguentemente, formulate dal Comitato di contatto riunitosi a Roma (7, 8, 9 giugno 1973) e successivamente esposte, dalla delegazione italiana, nel secondo colloquio delle Corti dei Conti nazionali con la Commissione finanze e bilanci del Parlamento europeo, tenutosi a Bruxelles (18 giugno 1973).

Al termine di tale ultimo Colloquio fu deciso di sottoporre al parere del Comitato di contatto tra le Corti dei Conti dei Paesi membri delle C.E. il progetto di Trattato per il rafforzamento dei poteri di bilancio del Parlamento e per la istituzione della Corte dei Conti delle C.E., il che fu fatto nel corso della riunione tenutasi a Roma il 30 novembre 1973, prendendo in esame il progetto formulato dalla Commissione (artt. 22 e seguenti del documento COM/73/1000 definitivo).

In tale occasione fu adottata una apposita Risoluzione - che formò oggetto di un nuovo incontro tra i membri del Parlamento europeo ed i rappresentanti delle Corti nazionali, tenutosi a Bruxelles l'8 gennaio 1974 - il cui contenuto non è il caso, in questa sede, di esaminare approfonditamente; va solo rilevato che i suggerimenti e gli emendamenti proposti dalle Corti dei Conti degli Stati membri furono, in larghissima parte, accolti nella formulazione definitiva del testo del Trattato del 1975.

- (2) Come ricordato da H. KUTSCHER, Presidente della Corte di Giustizia della Comunità, in occasione del giuramento prestato dai primi membri nominati alla Corte dei Conti europea il 25 ottobre 1977.
- (3) Cfr. sull'argomento : R. CAPPIELLO, "Controllo nazionale esterno" sulla gestione dei Fondi comunitari e suo collegamento con la Corte dei Conti europea, Rivista della Corte dei Conti, 1981, pagg. 1131 ss.

- (4) In particolare sono riservate allo Stato le attività formative implicanti rapporti con l'estero; il finanziamento delle iniziative concernenti rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro; l'organizzazione e il finanziamento dei corsi di aggiornamento per il personale impiegato nelle iniziative di promozione professionale.

Le restanti attività, comprendenti in particolare la qualificazione di coloro che hanno assolto l'obbligo scolastico non avendo mai lavorato; la riqualificazione di lavoratori coinvolti in processi di riconversione industriale; l'educazione professionale dei lavoratori invalidi, sono attribuite alle Regioni.

Le attività in questione sono realizzate direttamente da strutture pubbliche ovvero mediante convenzioni con enti o associazioni di diritto privato che abbiano determinati requisiti previsti dalla legge.

- (5) Per un potenziamento del controllo della Corte dei Conti che ben potrebbe essere effettuato senza modificare le attuali competenze, sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio relativi agli interventi nazionali per il F.S.E., cfr. F. GARRI, Strumenti di controlli nazionali in tema di utilizzazione di taluni fondi comunitari, foro amm., 1981, II, 790 ss.
- (6) Il regime di aiuti nazionali a finalità regionale - che rappresenta il presupposto del contributo comunitario - può esplicarsi nelle forme del finanziamento totale, parziale o a titolo di incentivo. Gli interventi possono riguardare opere infrastrutturali ovvero strutture industriali, artigianali o turistiche.
- (7) In quest'ottica GARRI (op. loc. cit.) auspicava una funzione "centrale" della Corte italiana ai fini della collaborazione con la Corte europea per il controllo della gestione in Italia del F.E.S.R.
- (8) Si riporta qui di seguito una sintesi intesa a sottolineare gli aspetti rilevanti degli argomenti trattati nel rapporto 1983 ed avente lo scopo di sottolineare, per ogni singolo Fondo comunitario, le problematiche più specifiche emerse durante l'anno considerato, nonché le tematiche di organizzazione e di gestione che diversamente caratterizzano ciascun Fondo.

FEOGA-Garanzia

Talune carenze organizzative dell'Amministrazione centrale e dell'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo sono emerse nel corso dell'indagine sul mercato dell'olio d'oliva disposta dalla Corte europea su richiesta del Parlamento della Comunità. Dette carenze, i ritardi cui esse danno luogo, la mancanza di quadri completi di riferimento sull'andamento delle gestioni, pur non giustificando

L'affermata esistenza di frodi generalizzate che si ripercuoterebbero sul bilancio comunitario, destano preoccupazioni e pongono problemi di non facile soluzione.

I meccanismi di erogazione dei benefici e quelli di accertamento istruttorio concernenti la regolarità della spesa, nonostante gli sforzi organizzativi posti in essere dall'AIMA negli ultimi anni sono attestati su tempi e livelli di affidabilità non ancora pienamente soddisfacenti.

La difficoltà di adeguamento alle esigenze dell'ordinamento comunitario e più in generale a principi di sana e corretta gestione trova ostacoli anche in realtà strutturali, la cui esistenza richiede non agevoli azioni surrogatorie. Ci s'intende riferire, in particolare, alla necessità, chiaramente emersa, di dotare l'AIMA di strutture periferiche da essa direttamente dipendenti. Il rimedio non trova però rispondenza nel nuovo assetto organizzativo dell'Azienda, non ancora peraltro attuato, e viene pertanto a riproporsi il tema della costituzione di raccordi in sede periferica con organismi regionali che restano però solo indiretti esecutori degli indirizzi e delle direttive impartite dal centro.

Quanto suesposto trova conferma nell'indagine rivolta ad accertare le competenze in materia di controlli interni nei vari settori d'intervento. E' risultato chiaro che la pluralità delle attribuzioni ad organismi esterni alle Amministrazioni centrali delinea un sistema che pone problemi di raccordo e coordinamento i quali possono trovare soluzione unicamente nell'attribuzione ai centri nazionali di riferimento di specifici poteri che, pur nel rispetto delle autonomie proprie dei vari soggetti coinvolti, consentano di raggiungere più alti livelli di omogeneità ed affidabilità. Si ritiene, in altri termini di dover conferire al Ministero dell'Agricoltura e all'AIMA non solo i compiti, ma altresì gli strumenti e i mezzi per porre in essere un'attività volta a verificare con continuità che i criteri e i parametri di controllo siano uniformemente rispettati.

FEOGA-Orientamento

Nell'ambito delle "Azioni indirette", come quelle in cui l'intervento CEE si risolve in un rimborso di spese effettuate dai Paesi membri, si è evidenziato come le provvidenze previste dalle direttive socio-strutturali hanno trovato scarsa applicazione in molte Regioni italiane portando al miglioramento della produttività agricola, invece che a quello delle strutture, e solo nelle aziende più prospere; si sono, così, di fatto incrementate produzioni comunitarie già eccedentarie. Scarso altresì permane l'interesse e delle Regioni e dello stesso Governo centrale per il complesso di provvidenze previste dalle direttive comunitarie relative alla informazione socio-economica, alla qualificazione professionale ed, in generale, allo sviluppo della divulgazione agricola in Italia.

Per quanto concerne, invece, le "Azioni dirette", e cioè gli aiuti accordati agli investitori su base individuale, sono stati individuati, e temporalmente quantificati, i gravi ritardi dell'amministrazione italiana (centrale e regionale) nel pagamento dei premi previsti da vari regolamenti comunitari: p.e. per i regolamenti 1163/76, 456/80 e 1993/80, tendenti ad ottenere una riduzione del potenziale viticolo i tempi sono di circa 1 anno per l'amministrazione statale e mediamente di 12-16 mesi per le Regioni (tali ritardi hanno già portato all'apertura di procedure d'infrazione da parte della Commissione C.E.).

Più in generale, si è riscontrata la c.d. "politica del doppio binario", seguita da parte di talune Regioni le quali, invece di facilitare l'applicazione degli aiuti comunitari con interventi complementari ed integrativi, hanno, talvolta, previsto azioni analoghe e spesso più favorevoli e meno onerose sul piano procedurale.

Tale fenomeno è stato reso possibile dalla mancanza di un dettato normativo statale che prevedesse norme di principio atte a poter rappresentare una idonea "cornice" per la concorrente legislazione regionale; sono, cioè, mancati dei lineamenti programmatici che potevano costituire la prima base per l'armonizzazione delle linee di politica nazionale - disaggregata territorialmente per aree sufficientemente omogenee - con le direttrici di politica comunitaria.

E' poi da sottolineare la necessità di superare l'attuale situazione di mancato coinvolgimento delle Regioni nella formazione dei punti di vista nazionali nella modifica di direttive e regolamenti in vigore e su nuove direttive e regolamenti comunitari, in considerazione, soprattutto, del fatto che è principalmente delle Regioni la responsabilità dell'attuazione dei predetti provvedimenti comunitari.

E', infine, da rammentare che permane ancora, anche se va riducendosi, il fenomeno del divario tra stanziamenti inizialmente previsti e spese effettivamente rendicontate (con conseguente minore realizzazione di opere).

Fondo Sociale Europeo

Alla data del 30 aprile 1984 i finanziamenti comunitari relativi al quadriennio 1978-1981 risultano quasi tutti riscossi: residuano 91 miliardi pari a poco più del 6 %.

Diversa la situazione dei finanziamenti 1982 e 1983, da riscuotere rispettivamente per 256 miliardi (42 %) e per 558 miliardi (75 %).

Il ritardo nella riscossione è essenzialmente connesso allo slittamento della data di ultimazione di numerosi progetti 1983, alle operazioni in corso di rendicontazione dei progetti ultimati, alla articolazione pluriennale di alcune iniziative.

Resta auspicabile un sollecito potenziamento quantitativo e qualitativo (sotto il profilo della automazione dati) della struttura operativa del Ministero del Lavoro, in atto costituita da sole 18

unità, cui fanno capo non solo l'espletamento dei controlli ma anche e soprattutto i compiti di coordinamento e gestione degli interventi F.S.E. ed i rapporti nazionali e internazionali in materia.

A livello regionale, le indagini svolte avvalorano la ipotesi dello scarso rilievo attribuito alla funzione di "controllo interno" rispetto ai compiti di programmazione e istruzione dei progetti, valutati come preminenti. Non è riscontrabile, in effetti, l'esistenza di un modello organico di apparato amministrativo finalizzato alla citata funzione ed il numero delle unità addette, variabile da Regione a Regione, non risulta basato su canoni logici di raccordo con il numero e/o l'entità dei corsi in svolgimento.

Un profilo di indubbia rilevanza è quello del raccordo tra attività formativa e mercato del lavoro. E', infatti, da ritenere che gli interventi di formazione professionale conseguono con difficoltà l'obiettivo finale del collocamento se non sono opportunamente correlati con adeguati apparati d'informazione sulle potenzialità occupazionali e le concrete possibilità di avviamento al lavoro.

Al riguardo, a quelle strutture normalmente denominate "osservatori del lavoro", di cui alcune Regioni si vanno dotando, è necessario affiancare a livello centrale una struttura di analisi del relativo mercato per assicurare una connotazione interregionale e nazionale alle attività di analisi ed informazione, tale da pilotare la riqualificazione dei lavoratori e la loro mobilità verso concrete istanze di collocamento. Ciò specie in considerazione del fatto che la istituzione ed organizzazione degli osservatori non sono ancora generalizzate, con carenze riscontrabili in prevalenza nelle Regioni meridionali dove il problema della disoccupazione, per la sua rilevanza, viene a sminuire le esigenze dell'orientamento del lavoratore, costretto spesso a dotarsi di qualificazioni affrettate per concorrere alle scarse opportunità di lavoro disponibili.

I concreti aspetti della realtà socio-economica ed occupazionale delle Regioni italiane vengono quindi sovente a condizionare non solo l'incisività della azione formativa ma anche, e pesantemente, una sua possibile programmazione. Le sparute iniziative programmatiche regionali presentano ancora forti connotati di nuclearità, attente come sono alla considerazione della realtà occupazionale della singola Regione. Anche in questo caso si avverte la mancanza del quadro di riferimento di una programmazione a livello centrale che consenta di coordinare l'attività formativa locale avendo quantomeno presenti gli sbocchi occupazionali reperibili o realizzabili non solo nell'ambito territoriale in cui le citate attività formative si svolgono, ma anche in aree più o meno contigue di migrazione interna.

Altro aspetto che merita segnalare è quello del risultato dei corsi considerato sotto il profilo occupazionale. Al riguardo ciò che risalta è l'assoluta e generalizzata carenza di elementi informativi: le Regioni non sono in grado di conoscere gli esiti dell'attività formativa. E la possibilità di pervenire in tempi brevi alla acquisizione di tali elementi non è di certo favorita dalla proliferazione di

enti, organizzazioni, aziende cui viene riconosciuta la possibilità di accedere ai finanziamenti nazionali e comunitari, senza che, in molti casi, i competenti uffici regionali siano in grado di accertare con sufficiente attendibilità l'idoneità didattica e amministrativa delle loro strutture, nonché la loro effettiva consistenza patrimoniale.

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Con ricorrente frequenza il mondo politico ed economico italiano solleva la questione del ritardo nel prelievo da parte dei competenti organismi nazionali dei contributi concessi.

Al riguardo la puntuale considerazione degli elementi informativi disponibili consente, nel contempo, da un lato la individuazione di una tendenza al ridimensionamento del Fondo, dall'altro la conferma della mancata osservanza dei piani previsionali di ritiro dai fondi che è significativamente evidenziata dai 1.230 miliardi di lire giacenti, a fronte di previsioni di ritiro per 3.221 miliardi, presso la Comunità alla data del 31 dicembre 1983. In materia incontrano particolari difficoltà le Regioni (che hanno ritirato il 43 per cento del preventivato), mentre la Cassa per il Mezzogiorno si è attestata al livello del 73 per cento.

In massima parte i ritardi sui prelievi vanno correlati a ritardi nella esecuzione delle opere progettate, determinati prevalentemente dalla redazione di perizie di variante, da imprevisti tecnici, da difficoltà nell'acquisizione dei suoli e delle necessarie autorizzazioni.

Anche nel complesso dei progetti che sostanziano l'operazione integrata di sviluppo dell'area metropolitana di Napoli, sono riscontrabili notevoli ritardi sia nella esecuzione delle opere, sia nel prelievo dei fondi comunitari.

A questa "operazione", per i suoi aspetti innovativi, è stata dedicata particolare attenzione in quanto nella realtà del sistema politico-istituzionale italiano essa coinvolge gli obiettivi, l'autonomia decisionale, le azioni operative e gestionali dei soggetti politici e amministrativi interessati, a diversi livelli di decentramento e competenza, nella area territoriale dell'intervento, la cui realizzazione necessita, quindi, di una convergenza di consensi e di decisioni.

Al momento attuale, però, l'operazione integrata è rimasta allo stadio di tentativo fondato sulla buona volontà delle Amministrazioni interessate, sprovvisto di regole e procedure specifiche, obiettivamente impossibilitato a garantire risultati vistosi, e ciò anche per la pratica inesistenza di poteri decisionali idonei a fissare ed imporre scelte e priorità e ad accelerare e snellire comportamenti e procedure degli enti e Amministrazioni interessate.

In tema di controllo va osservato che le Regioni, anche quelle che dispongono di appositi uffici istituiti nell'ambito dei competenti Assessorati, non sono in possesso di elementi sufficienti di sicura

attendibilità che consentano una reale valutazione degli effetti sulla occupazione, indotti dalle opere che beneficiano di contributi F.E.S.R.

Va, anzi, osservato che talvolta i progetti realizzati non dispiegano appieno i loro effetti per la mancanza dei cosiddetti interventi "a valle", cioè di progetti di competenza di autorità locali, funzionali alla effettiva utilizzazione di altre opere, specie infrastrutturali. Sotto il profilo della capacità realizzativa permangono le perplessità già documentate in precedenti "Rapporti", relative ai Consorzi per le aree di sviluppo industriali, che sovente denotano carenze organizzative a livello di strutture sia tecniche sia amministrative.

PRESIDENTE :

Voglio esprimere un vivo grazie al Consigliere CLEMENTE per il suo intervento, perché ho certo ammirato l'eleganza con la quale il Dott. FACINI ha praticamente fatto una scorsa su tutti gli aspetti (così scientemente soffusa ma in realtà esauriente) per quanto riguarda il controllo finanziario della Comunità europea; bisogna però dire che queste attività di controllo di cui ha parlato il Consigliere CLEMENTE in una relazione sofferta ma forse allegra rispetto alla realtà : si è parlato di atomizzazione, si è parlato di vari uffici per ciascuno dei quali esistono controlli di varia natura e, poi, di fronte a questa realtà si pone una autorità straniera a vedere di non capire qualcosa... ebbene noi dobbiamo dire grazie al Consigliere CLEMENTE che ci ha portato tutti questi elementi e sui quali noi dovremo riflettere.

Quindi adesso darò la parola al Dott. FACINI affinché completi con eventuali osservazioni integrative. Dopo di che, concederete, data l'ora, al Presidente di proporre che data la generalità dei temi e data l'ampiezza, non si apra un dibattito e si passi invece a concludere con il programmato intervento del Prof. BONANNI che era stato anch'egli tra gli ispiratori e i fautori di questo Convegno.

Quindi do la parola al Dott. FACINI e poi si proseguirà rapidamente a questa conclusione.

Dott. FACINI :

Grazie. Non mi prolungherò molto, devo solo dare una informazione supplementare.

Se noi studiamo il sistema italiano, troveremo certo una logica, certe logiche al sistema. Per fortuna quello comunitario ha una sua logica, e per il momento una sola, per quanto riguarda il controllo. E questa logica va vista nel quadro delle istituzioni comunitarie.

Noi abbiamo una Istituzione come esecutivo, che è la Commissione, abbiamo un legislativo che è il Consiglio dei Ministri, adesso abbiamo un semi-legislativo che è il Parlamento Europeo, abbiamo un organo di controllo indipendente che è la Corte dei Conti e abbiamo infine la Corte di Giustizia.

In questo contesto, il controllo interno e il controllo esterno sono stati concepiti nel senso di dare all'esecutivo, all'interno del processo decisionale, un controllo che sia un controllo relativamente indipendente: è il Controllore finanziario il quale, tra i funzionari della Commissione, ha uno statuto "speciale" (che tra l'altro fa sì che per allontanarlo devono informare il Consiglio, il Parlamento e spiegare perché).

Quindi ho uno statuto di una certa indipendenza, non solo ma ho un visto preventivo perché questa è la caratteristica per entrare nel processo decisionale, che il visto avvenga prima della decisione e non dopo. Allora mi si può dire per esempio: "Sì ma tutte le spese dell'agricoltura sono fatte senza il visto del Controllo finanziario della Commissione". E' vero, però non sono imputate al bilancio comunitario che dopo il visto del Controllore finanziario. E come dicevo un momento fa, per esempio, ci sono dei problemi di aiuto regionale che sono in contrasto con la politica agricola e non so se darò il visto.

Non dare il visto che cosa comporta ?

Che non si potrà imputare a bilancio quella spesa e che si imputerà a bilancio solamente se la Commissione a maggioranza dei suoi membri passa oltre al rifiuto di visto del suo Controllore, ma se passa oltre al rifiuto di visto del suo Controllore finanziario, deve comunicare il rifiuto e la decisione motivata di passare oltre alla Corte dei Conti.

Quindi, in questa logica, la Corte dei Conti è il supremo organo di controllo che riferisce al Parlamento ed alle altre Istituzioni mentre il Controllore finanziario è un istituto interno che interviene prima della decisione (e non dopo la decisione) della Commissione. Ecco questo mi è sembrato importante dire perché, nella logica complessiva del controllo è peculiare; discutibile quanto si vuole, ma è quella la logica del controllo per quanto riguarda le spese e le entrate della Comunità.

Grazie.

PRESIDENTE :

Ha chiesto la parola il Dott. DE ANGELIS, e davvero non possiamo negargliela : egli è al di fuori di qualunque giurisdizione in questo Convegno perché, è il Convegno stesso, praticamente.

Dott. DE ANGELIS :

Io volevo fare una domanda al Consigliere CLEMENTE e può rispondere subito con un no preciso, chiaro e netto e allora tutto finisce lì.

Può dirmi se, sulla base della sua esperienza, l'esperienza dell'organo supremo di controllo in Italia, se si nota una diversa impostazione mentale, una diversa predisposizione di spirito degli organi preposti alla gestione e al controllo interno per quanto concerne i fondi comunitari.

Mi spiego : partendo dal presupposto oltremodo errato di considerare le finanze comunitarie come qualche cosa di estraneo ai propri interessi, errato perché si tratta di fondi che provengono in parte dall'Italia, ritengono certi organi preposti alla gestione di non dover proteggere detti fondi con altrettanta severità con la quale difendono i fondi nazionali, chiudendo semmai un occhio su certe cose ai sensi di una mal concepita solidarietà nazionale ?

Ha lei l'impressione che ci possa essere una tale tendenza nell'ambito della nostra amministrazione ?

Consigliere CLEMENTE :

Rispondo solo così : non posso rispondere no.

PRESIDENTE :

Ringraziamo della risposta.

La parola al Prof. BONANNI, Docente di Politica Comparata presso la nostra Università ed organizzatore insieme a noi di questo Convegno.

Prof. Massimo BONANNI, Docente di Politica Comparata.

Nell'origine della Comunità europea, nel palinsesto stesso della Comunità europea, c'è un elemento che va verificato e che vorrei riassumere brevemente così: l'adesione italiana alla Comunità europea è stata per quegli anni una vittoria diplomatica, una vittoria diplomatica con cui un paese si inseriva in un procedimento e in una struttura che nasceva su altre esigenze.

Il problema era in fondo un problema franco-tedesco e non mi soffermo sulla storia ma tutti sapete del telegramma di De Gaspari a Schuman ("inaspettato contro gli interessi nel campo siderurgico"), quindi c'è fin da l'inizio questa forzatura che ha delle motivazioni di carattere più generale.

Ci tenevo a fare queste considerazioni perché le relazioni che abbiamo sentito qui il primo giorno, nella prima parte di questo Convegno, si riferiscono piuttosto a problemi, a realtà che nascono in una seconda fase dell'attività comunitaria. Vi si riferisce il Fondo regionale, la cui istituzione è collegata all'adesione dei nuovi Paesi; si riferiscono a questa seconda fase anche le nuove aperture del Fondo sociale; si riferisce a questa seconda fase anche il problema più recente del coordinamento dei fondi; si riferisce a questa seconda fase, per venire proprio a ridosso dei nostri giorni o delle nostre ore, l'istituzione dei progetti integrati mediterranei.

Dunque, nella prima fase, in connessione con le adesioni d'Inghilterra e Irlanda; in questa seconda fase, in connessione con l'adesione della Grecia e in previsione dell'adesione di altri Paesi.

Se questa distinzione in due fasi ha un certo fondamento, forse ci permette di dire qualcosa sullo scenario futuro. Se n'è parlato in termini di concorrenza di prodotti mediterranei ecc. Io credo che dobbiamo anche mettere in rilievo un aspetto positivo, cioè nei prossimi 5 - 10 anni noi avremo la configurazione di un continente politico-europeo più articolata in cui sarà possibile distinguere un centro e una periferia; diciamo, un centro delle aree più forti e una periferia delle aree più deboli.

In questo senso ci sono dunque delle prospettive di miglioramento, complessivamente: come, per esempio, l'ingresso dell'Irlanda o (per altri motivi, parzialmente diversi) della Gran Bretagna è servito a istituire questo Fondo regionale e a modificare altri fondi, creando dei nuclei di nuova politica economica, così forse nei prossimi anni noi avremo le esigenze della periferia che si imporranno con una maggiore forza.

Certo il fatto che si apra una congiuntura politica di questo tipo non significa che bisogna starci dentro "come i vermi nel formaggio" per usare il proverbio tedesco, ma solo che si aprono delle potenzialità che bisogna, che bisognerà sapere utilizzare.

Permettetemi di fermarmi un momento su questa distinzione fra centro e periferia, aree forti e aree deboli, che altrimenti può sembrare troppo discutibile. Fino a qualche anno fa molti pensavano (non molti anni fa) che l'economia era una scienza come le altre scienze della natura. E' soltanto da qualche decennio che si è affermata con maggiore forza l'opinione (dovuta a un celebre storico dell'economia) che in fondo l'economia è una scienza soltanto se si creano quelle sovrastrutture necessarie a far funzionare la legge economica.

Quindi non ci sono leggi di domanda e dell'offerta che riposano su bisogni individuali validi dappertutto, in ogni tempo, ecc. Esiste invece solo una certa realtà storica di questo mercato autoregolato che crea le sovrastrutture tali da permettere il funzionamento della legge economica.

Questo passaggio, che un autore ha sintetizzato nella formula della grande trasformazione, è poi il passaggio da una fase di strutture basate su figure centrali come, ad esempio, quella del buon padre di famiglia (il problema del buon padre di famiglia è una figura che resta centrale da Aristotele fino al nostro codice civile che ancora fa riferimento al buon padre di famiglia), da strutture parentali con uno scambio simbolico di economia e di sostentamento, ad una fase successiva : è un passaggio che è avvenuto in tempi diversi in diversi Paesi e, in alcune zone del Meridione italiano, come in alcune zone della Grecia, in alcune zone della Spagna e del Portogallo è una cosa che è avvenuta praticamente a partire dal secondo dopoguerra.

Quindi, quando parlo di distinzione tra aree forti e aree deboli, intendo dire che ci troveremo sempre di più di fronte a una struttura politica con un centro, caratterizzato dal fatto che questa rivoluzione è già avvenuta, è sedimentata, ha già dato luogo a queste sue strutture, ha introdotto quei criteri di razionalità (ricordiamoci sempre Weber quando diceva essere la razionalità del mercato è prototipo di una certa razionalità che si afferma poi anche nell'amministrazione ecc.) e intorno una periferia di aree deboli dove questa trasformazione è stata più lenta, è cominciata da poco, solo in alcune zone, solo in alcune province.

Ora, questa distinzione mi è venuta in mente sentendo le due relazioni sull'agricoltura, cioè sui due rami del Fondo agricolo perché in fondo la politica agricola ha questa doppia anima : da una parte una politica del "Fondo di Garanzia" - fondo studiato per zone dove questa evoluzione è già avvenuta, sedimentata ecc. - mentre il "Fondo di Orientamento" è pensato per situazioni appunto di periferia, nel senso prima detto.

Io non credo che sia stato così per caso. Pesa su questa distinzione forse proprio l'origine storica della Comunità europea, cui ho cercato prima di accennare, perché in sostanza si tratta di due cose abbastanza diverse. Credo anzi che una delle cose che bisogna sempre più insistentemente chiedere alla Comunità Europea è proprio di evidenziare queste due anime, dividendo maggiormente, da una parte, quella che è una politica agricola, intesa come quella che ha al termine della sua catena un referente tipo azienda, tipo fenomeno produttivo e dall'altra una politica che possiamo anche chiamare agricola - soltanto perché fa delle cose "in campagna" - ma si tratta in realtà di riforme strutturali, di forme addirittura di animazione, di istruzione ecc.

Questa distinzione credo che giovi molto sia alla chiarezza della politica agricola sia ad alleggerire certe incongruità che si trovano; perché, in fondo, se prendete i documenti della politica agricola, da Stresa fino ai papiers della DG X, voi trovate che ci sono in questa politica agricola una serie di coppie concettuali in cui un termine contraddice l'altro: bisogna sostenere il reddito dei contadini ma garantire il basso prezzo dei mercati, bisogna incrementare la produttività ma tener d'occhio l'armonioso sviluppo, bisogna difendere la produzione interna senza peraltro intralciare la libertà del commercio ecc.

Ci sono poi quelle che sono state ricordate a proposito del Fondo di Garanzia, quindi vi è una serie di coppie concettuali che si scontrano una con l'altra bloccandosi a vicenda.

Una delle cose che dobbiamo comprendere - visto anche che così spesso si è accennato a certe deficienze dell'amministrazione del Sud, e io non voglio prendere troppo la difesa di certe caratteristiche decisionali - è però che certi ragionamenti, che si fanno ad esempio a proposito dell'intervento del FEOGA-Orientamento, rischiano di avvitarsi su se stessi: non si possono fare progetti perché esiste una struttura fondiaria parcellizzata e perché il materiale umano non è tale che si possa contare su una compilazione di progetti fatti in un certo modo, però se questo non ci fosse non c'era neppure bisogno del FEOGA-Orientamento.

Quindi si cade in una contraddizione: lo scopo che si vuole raggiungere è il miglioramento del materiale umano trasformando queste figure di contadini tradizionali in piccoli imprenditori, il mezzo presuppone che questo passaggio sia già avvenuto.

Questo è un circolo vizioso da cui bisogna cercare di uscire e io credo, del resto, che lo scopo perseguito dall'introduzione dei "Fondi", dalle politiche strutturali, da questi nuclei di politiche economiche, come dicevo, è stato proprio quello di rispondere a delle opposte esigenze.

Credo anche che nei prossimi anni bisognerà approfondire maggiormente questa distinzione e imparare ad operare con strumentazione diversa in zone in cui si trova al termine un referente aziendale produttivo e in zone in cui invece non lo si trova ed il problema è proprio quello di sollecitarlo.

Ora, con queste osservazioni, non voglio certo rilanciare la palla a Bruxelles dicendo che i problemi si risolvono in questo modo; del resto dal dibattito, dagli interventi, mi pare che siano venute alcune indicazioni e anche alcune esemplificazioni abbastanza interessanti su come si pone il problema "dall'altra parte della barricata".

Alcuni sono estremamente complessi : i problemi costituzionali, istituzionali che ci ricordava TRUINI. Altri hanno effettivamente a che fare con la politica. Ho sentito molti funzionari che si lamentavano. Io credo che esista questo problema della politica, nel senso che l'uomo politico di certe zone del Meridione che sente di non avere alle sue spalle delle strutture economiche, associative, strutturali, vede la sua figura semplicemente come elargitore di risorse.

Questo problema, questa connessione tra politica e semplice elargizione di risorse è abbastanza radicata, è un problema che esiste e, in fondo, possiamo ricollegare molti degli esempi che ci sono stati fatti a questa indifferenza della politica. Io non credo che in tutte le Regioni delle lettere non spedite non provochino nessuna critica se quelle lettere non spedite valgono miliardi. Se ciò qui avviene, evidentemente al di sopra c'è una certa indifferenza della politica nel momento in cui si vede privata della "elargizione".

Questi sono problemi che ognuno di noi che si occupa del territorio o, comunque, dei problemi dell'amministrazione, della politica, conosce benissimo; diciamo che bisogna evitare, anche qui, di creare dei ragionamenti che si riavvitino su di loro.

Ora io ho trovato estremamente suggestiva la proposta per esempio fatta da TRUINI di ripensare un pochino a questo modello delle agenzie. Tenendo presenti fatti ben precisi : ci è stato detto per esempio che l'AIMA non ha strutture idonee decentralizzate ! Allora l'idea di creare delle "agenzie" in cui convergano una serie di istanze, sembra da coltivare a tutti i costi. Anzi, a questo punto, credo che sarebbe giusto richiedere un contributo comunitario perché qui si tratta veramente di creare delle strutture di modernizzazione : strutture di un tipo in cui convergano competenze comunitarie, istituzionali, competenze tecniche, con forme più snelle di contrattazione e possibilità di concedere studi, di far fare progetti a studi privati, rilevazioni sul territorio, quindi eliminando da tutto questo il problema della negoziazione politica.

Questa mi sembra davvero una idea utile affinché il ragionamento non si riavviti su se stesso : siamo arretrati perché non riceviamo risorse, non riceviamo risorse perché non sappiamo elaborare dei progetti, non possiamo elaborarli perché non abbiamo i mezzi. Credo che sia un'idea veramente da riprendere, e io vorrei proporre alla Presidenza di esaminare le possibilità di dare un seguito alla nostra iniziativa proprio in questo senso.

Grazie.

PRESIDENTE - Conclusioni del Convegno.

Dovrei dolermi di aver dato la parola al Prof. BONANNI perché avendo vissuto con me l'idea di questo Convegno, come altre persone ben inteso, ha detto gran parte delle cose che avrei voluto dire io. Ora, anche se nel programma si dice solo "conclusione del Convegno" (lasciando indeterminato se la conclusione è il fatto che si conclude e ci salutiamo civilmente oppure che qualcuno colga anche delle conclusioni) io penso che delle conclusioni vadano sempre colte quando si fa un buon lavoro : conclusioni quindi ineluttabili, presenti nella sostanza stessa di quello che si è fatto ed è per ciò che vorrei dire anch'io qualcosa.

Innanzitutto mi consentirete di fare i "soliti ringraziamenti", che non sono poi proprio i soliti nel senso che intanto sono diversi da quelli che feci in apertura del Convegno -perché all'inizio si indirizzavano a chi aveva consentito la nascita di questo Convegno e in particolare il Dott. FACINI, che allora non c'era ma ora è presente e lo informiamo di questo - oggi invece dovremo ringraziare chi ha consentito un sano svolgimento, un corretto svolgimento rispetto agli scopi che si è proposto questo Convegno.

In particolare devo dire un vivo grazie a tutti i funzionari della Comunità Europea che sono intervenuti e hanno dato prova di una professionalità, di una completezza, di una esattezza nell'adempimento di questi compiti congressuali senza le quali, bisogna dirlo una volta per tutte, questi convegni diventano delle kermesses deprimenti, quando non anche deplorablevoli se in esse si spende del pubblico denaro.

Devo ringraziare anche tutti gli Uffici dell'Università che hanno consentito lo sviluppo adeguato del Convegno, tra i quali in particolare il Centro radio televisione dell'Università che è presente anche oggi e che ha registrato tutto lo svolgimento del Convegno, nonché l'Ufficio Stampa che ha curato minuto per minuto lo svolgimento di questi nostri

lavori consentendo una tempestiva informazione da parte della stampa e della televisione con almeno tre o quattro servizi al giorno, se si considerano insieme i giornali e le televisioni.

Vorrei ringraziare infine tutti gli altri partecipanti, o meglio, evidenziare la partecipazione di tutti gli altri componenti che hanno fatto sì che questo Convegno abbia effettivamente un senso, almeno a mio giudizio, se me lo consentite.

Finito questo giro di ringraziamenti, o di richiami a quello che è accaduto, vorrei passare a coloro che veramente hanno dato vita a questo dibattito, a questa ricerca, poiché in fondo di questo si tratta. Convergere, riunirci, per cercare insieme, ciascuno con i suoi strumenti e con le proprie esperienze, che cosa si debba fare, che cosa si possa fare. Abbiamo avuto i partecipanti delle Regioni, i rappresentanti dei Ministeri, i rappresentanti delle Categorie produttive, delle Associazioni industriali, delle Confederazioni degli agricoltori e ciascuno ha portato il suo contributo, così come i Docenti di questa nostra Università.

Ecco, a me sembra che qualcosa si possa ora "coordinare", anche se questo Convegno è cominciato con un attacco alla parola, al termine e anche a certe esperienze di "coordinamento". Ma gli spunti anche polemici sono stati fertilissimi e sono stati contenuti nei limiti di un dibattito (e anche dibattito del resto è parola forte, perché qualcosa si deve battere, contro qualcosa si deve battere) e il dibattito che si voleva c'è stato.

Io coordinerei i rilievi che sono qui emersi su tre piani, che sono poi i tre piani tradizionali delle scienze giuridiche e sociali che noi studiamo. Sono stati fatti dei rilievi di carattere amministrativo. Abbiamo parlato della disfunzione spicciola dei macchinari e della carenza di personale, e questo è una spia, è uno dei famosi tests di cui dicevamo all'inizio del Convegno.

Su questi problemi bisognerà evidentemente tornare e lavorare perché la riorganizzazione degli uffici, la riorganizzazione e la formazione del personale è punto di partenza e di arrivo, è strumento e fine, come abbiamo visto. Però sotto questo profilo delle carenze amministrative si è parlato anche di competenze. E se competenza significa troppo spesso - come è stato opportunamente denunciato - rifiuto di responsabilità complessiva, disinteresse della finalità ultima effettiva, e cioè, in altri termini, defunzionalizzazione; competenza significa anche distribuzione di compiti, ricognizione di oggetti precisi, individuazione dei mezzi di gestione di questi oggetti e dei modi di procedere al fine prefisso.

Si è parlato anche - e vado necessariamente raccogliendo qua e là perché non intendo produrre ora conclusioni esaurienti - degli stages, dei seminari, dei corsi informativi.

Sono stati fatti molti rilievi critici a queste attività e credo che fossero fondati, avevano comunque il conforto concreto dell'esperienza. Anche qui però, come diceva tra le righe poc'anzi il Prof. BONNANI, noi dovremmo cogliere le motivazioni di certi "fallimenti". Dobbiamo rifuggire dal guardare astrattamente sia le finalità sia gli strumenti per perseguirle.

Se la Comunità Europea nasce proprio per unificare, per armonizzare realtà diverse, per migliorare condizioni economiche diverse, è dunque pur vero che le diversità vanno tenute presenti quanto lo stesso fine unitario. E allora credo che tutti possano verificare quanto di errato sia stato compiuto in passato per non aver tenuto conto delle differenze esistenti : di storia, di politica, di mentalità, di valori.

Noi dobbiamo tentare di parlare nel modo giusto ai singoli interlocutori specifici, di oggetti che siano effettivamente nella loro realtà e se non ci sono dobbiamo trovare noi il modo di introdurli in quella realtà, e quando avremo trovato questi oggetti e li avremo collocati al loro posto, credo che dovremo sforzarci anche a parlare lo stesso linguaggio : eventualmente per esprimere posizioni diverse, ma rifuggendo sempre da atteggiamenti che non saprei come definire se non "colonialistici".

Dopo il piano amministrativo c'è evidentemente un piano costituzionale - sia come costituzione dell'ordinamento comunitario, sia del nostro ordinamento interno - e su questo argomento non abbiamo potuto trattenerci, dato il tema del Convegno, ma non è stato e non è possibile tenerlo veramente fuori. Contentiamoci ora di poche battute.

Abbiamo già detto che, come tutti gli studiosi di questi ordinamenti complessi sanno (ma è bene ripeterlo e trarne alcune conseguenze più significative), sono questi praticamente "ordinamenti inesistenti" che rappresentano cioè sempre un trend, sempre un divenire di ordinamento e di volta in volta vengono identificati con quello che appare più permanente, di più stabile e che magari non era proprio quello scritto sulla norma che li ha voluti.

La Comunità Europea è di ciò un esempio eminente, il caso storico più specifico e significativo dei nostri tempi, se non altro per il fatto di porsi fuori dai due modelli classici fondamentali : gli Stati nazionali sovrani e i rapporti tra Stati tipici del diritto internazionale.

Ricordo io come ricordano tutti, le considerazioni che si facevano ieri sull'intervento della Grecia nella Comunità Europea. Oggi stiamo parlando della Spagna e del Portogallo. Bene, questi Paesi mediterranei, progressivamente entrando nella Comunità Europea trasformano evidentemente la realtà - le realtà innanzi tutto - di questa congregazione di Stati, trasformano poi le logiche operative, le politiche complessive, le politiche economiche.

Le politiche economiche : quando agli inizi si parlava di politiche comunitarie s'intendeva far riferimento alle politiche economiche comunitarie, cioè a quelle politiche della Comunità nei settori economici nei quali la Comunità interviene ed opera. Ma siamo poi sicuri che oggi queste politiche comunitarie siano "politiche economiche" ?

In realtà, questa Comunità Europea non diventa sempre di più un soggetto politico e non lo diventa anche esplicitamente quando parla della pace, quando parla di ecologia? E non lo diventa implicitamente, e in modo forse ancora più cogente, quando si parla di "spazio europeo dell'informazione" quando si parla di "spazio europeo giudiziario" : gli istituti giudiziari sono uno dei momenti di maggiore formalizzazione, di maggiore strutturazione degli Stati.

Se noi parliamo ormai di spazio giudiziario europeo, noi stiamo dicendo che si stanno formando organismi che non sottendono più una realtà solo economica. Quando si parla di strutture giudiziarie comuni significa che si sta creando una società politica, che si sta scandendo un altro passaggio della storia europea : che una volta era storia di Stati distinti ma che oggi vuol divenire storia di tutti questi Stati insieme.

E, se vogliamo, quando si parla di spazio europeo dell'informazione, del problema delle antenne, di creare diffusioni radio televisive che comunicano contemporaneamente gli stessi messaggi su tutta l'Europa, qui significa addirittura ideologia : formazione del pensiero e della cultura, per mezzo di informazioni, commenti, giudizi integrando fatti e realtà che cessano di essere così - come un tempo - lontani, diversi, separati.

E allora la Comunità Economica è finita e dobbiamo già accettare questa prima approssimazione storica come esaurita, mentre siamo già saliti su un carro che ci porterà molto più lontano... e verso problemi ancora nuovi e ancora diversi per la costituzione dell'ordinamento comunitario.

Sul problema degli aspetti costituzionali devo però dire qualcosa anche per quanto riguarda il nostro ordinamento interno.

Già il Prof. TRUINI ha ricordato quanti problemi interpretativi nascono da uno degli articoli fondamentali nella nostra costituzione, l'art. 5, a proposito dei rapporti tra Stato e Regioni e sul significato delle autonomie locali.

Quando noi abbiamo parlato qui di fondi europei per le Regioni meridionali, quale significato assumeva l'autonomia locale voluta dalla Costituzione ? Operativamente, come rileva e a cosa conduce ?

E' certo vero che si sta parlando ormai di riforma costituzionale per l'art. 117, per consentire rapporti diretti tra le Regioni e la CEE, e questo è un dato ufficiale perché è tra le proposte raccolte dalla

Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali e la stessa proposta è stata avanzata dalla Commissione Senato per le Questioni Regionali.

E se si parla di riforma costituzionale, evidentemente anche le leggi ordinarie di questi settori risentono di quei problemi tanto gravi che suggeriscono perfino di riformare la Costituzione e risentono di quel potente meccanismo di trasformazione che si sta rivelando la Comunità Europea.

Arriviamo così al terzo livello : il piano politico.

Noi abbiamo voluto costruire e condurre questo Convegno come luogo di informazione ragionata, di raccolta critica di dati e di fatti. Abbiamo voluto che fosse una sede di lavoro, concreta e operativa, estranea ai clamori dei grandi discorsi politici e della ragion di Stato.

Ora, però, tutto ciò premesso, vanno spese anche due parole sulla natura politica, oggettivamente politica, di quanto si è detto sin qui, del quadro entro il quale ci si è mossi sinora.

Dobbiamo dire chiaramente che bisogna anche avere la consapevolezza - almeno ai livelli operativi che sono qui rappresentati - che si sta trattando pur sempre di progetti politici.

La realizzazione di una Comunità Europea è sempre - e l'esperienza di venticinque anni ormai lo attesta - un progetto politico, un progetto con il quale bisogna imparare a misurarsi. E tutte le volte che ci si trova innanzi ad uno dei tanti problemi che sono stati qui prospettati e discussi, bisogna - almeno per un momento - ricordarsi anche che queste creazioni istituzionali, questi grandiosi sforzi organizzativi, questi vasti progetti politici hanno preso vita sotto la spinta precisa e incontenibile di ben individuabili esigenze materiali : posti di lavoro, mercato di prodotti agricoli, prezzi, trasporti, produzione industriale.

Queste realtà materiali, questi bisogni quotidiani, non possono essere separati da scelte politiche, da progetti politici. E il collegamento tra i due aspetti dello stesso problema non va mai trascurato perché non si può pensare di affrontare temi come l'integrazione di economie di Stati, disastri come la disoccupazione di massa o le crisi economiche, le regressioni e le ristrutturazioni di interi settori dell'industria e della produzione, senza avere consapevolezza della dimensione di questi progetti.

Dobbiamo apprestare sempre gli strumenti per risolvere i problemi quotidiani ma al tempo stesso dobbiamo pensare che il progetto che ci ispira, il traguardo che ci proponiamo è molto più vasto. E' più vasto, più ambizioso e più difficile, e soprattutto - e così vorrei concludere,

con l'unico messaggio che mi sembra adeguato - è in divenire : non è stato già fatto, non lo stiamo facendo noi oggi in questo Convegno, ma lo facciamo tutti, tutti i giorni, con tutte le nostre e le vostre attività. Grazie.

PRESIDENTE :

La parola al Prof. Francesco TESTA, Direttore del Dipartimento, per il saluto finale a tutti i convenuti.

Prof. Francesco TESTA, Direttore Dipartimento Organizzazione Aziendale
Amministrazione Pubblica.

Ringrazio il Prof. LEUZZI per aver organizzato questo Convegno, ringrazio tutti i partecipanti e inizio dicendo che mi si presenta un saluto alquanto difficile, difficile per me, soprattutto per due motivi.

Primo è che non ho partecipato ai lavori dei giorni precedenti, secondo è che non sono uno studioso di questioni comunitarie, né riguardanti l'Europa né riguardanti l'Italia.

E' difficile, d'altra parte, perché credo che il compito di dare i saluti senza intervenire sull'argomento rischia di essere il compito di quello che resta sulla banchina a sventolare il fazzoletto quando la nave è già partita.

Allora io farei ricorso ad un vecchio trucco da conferenziere parlando delle cose a me più congeniali e facendo, anche se molto brevemente, riferimento ad esperienze mie: l'esperienza riguardante quello che il mio Dipartimento sta facendo e intende fare per sviluppare un pochino tutta una serie di discorsi nel senso in cui il Prof. LEUZZI diceva nelle ultime battute.

Provengo ora da una Università straniera, in questo momento, son venuto direttamente dalla Francia dove ci siamo riuniti, per la prima volta a livello universitario, per discutere i problemi riguardanti l'economia delle aree periferiche dell'Europa, del Sud dell'Europa in particolare, dell'Europa mediterranea che adesso si va estendendo con l'ingresso della Spagna e del Portogallo nella CEE.

Nel parlare abbiamo riscontrato che esiste una matrice comune per tanti problemi e, se volete, anche i problemi che si dibattono e che si sono dibattuti in questi giorni qui.

E la matrice quale è?

E' una matrice di carattere culturale, cioè la grande esigenza di conoscere gli altri; per il fatto che siamo sempre stati abbastanza chiusi (parlo adesso dell'Europa del Sud) nei nostri localismi, per cui anche il discorso della Comunità Europea e, in genere, il discorso di allargare un pochino le nostre frontiere è un discorso che ci coglie in larga misura impreparati.

Ci rendiamo infatti conto in questi consessi di non conoscere gli altri e, dunque, è una grossa sfida quella di cercare di fare qualcosa per l'integrazione e per conoscersi reciprocamente: se la si coglierà nel senso giusto si eviterà in futuro che ciascuno accolga gli ordinamenti della CEE come una sovrapposizione rispetto ai propri ordinamenti nazionali e ciascuno eviterà possibilmente di misurare la bontà di una

organizzazione più ampia di quella locale a seconda che ci dia più vantaggio o più svantaggi, con dei bilanci cioè che sono sempre soltanto di natura direttamente localistica.

Visitando le altre università vedo che ci sono dei colleghi che si occupano di problemi del sottosviluppo e della disoccupazione così come ce ne occupiamo noi. La matrice del loro sottosviluppo e della loro disoccupazione è però diversa da quella che riguarda noi ed allora ci si rende conto che probabilmente invocare a gran voce certi provvedimenti piuttosto che altri significa fare più una politica di carattere locale che non politica di carattere europeo, e significa sollecitare qualcosa che riguarda prima il proprio particolare e dopo qualche cosa che riguardi una visione culturalmente più ampia.

E quindi, da questo punto di vista per esempio, stiamo studiando la possibilità di istituire dei seminari e dei corsi a livello di dottorato di ricerca tra i Paesi del Sud d'Europa per studiare le relazioni che esistono proprio tra integrazione europea e decentramento regionale. Evidentemente sono due cose che possono accordarsi o discordarsi profondamente, secondo l'impostazione culturale dei singoli partecipanti, ma noi potremo fare da questo punto di vista un primo passo verso una sorta di azzeramento culturale consistente nel fatto che ognuno potrà sapere chi sono i propri interlocutori e chi sono i propri partners.

D'altra parte in questo stesso senso si muove l'incontro che io ho adesso il compito di concludere e proprio per quelle ragioni che esponeva il Prof. LEUZZI poc'anzi : bisogna lasciare dietro le proprie spalle quello che riguarda le piccole tematiche di carattere particolare e bisogna invece imparare a misurare anche le inefficienze locali o le incongruenze di una politica in sede centrale con quello che è il grande disegno politico verso il quale tutti ci stiamo muovendo.

Grazie ancora, dunque, a tutti voi per la vostra significativa partecipazione, anche a questa giornata di conclusione dei lavori.

Comunità europee — Commissione

**Atti del convegno
Programmi, gestione e controllo dei fondi CEE
L'esperienza delle regioni meridionali italiane**

Università degli studi della Calabria, Arcavacata - Cosenza

Documento

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

1987 — 200 pag. — 21.0 × 29.7 cm

IT

ISBN 92-825-6781-8

N. di catalogo: CB-48-87-250-IT-C

Prezzi al pubblico in Lussemburgo, IVA esclusa

ECU 16,20 BFR 700 LIT 23400

**Venta y suscripciones · Salg og abonnement · Verkauf und Abonnement · Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions · Vente et abonnements · Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen · Venda e assinaturas**

BELGIQUE / BELGIE

Moniteur belge / Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42 / Leuvensestraat 40-42
1000 Bruxelles / 1000 Brussel
Tél 5 12 00 26
CCP / Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôts / Agentschappen

**Librairie européenne /
Europese Boekhandel**
Rue de la Loi 244 / Wetstraat 244
1040 Bruxelles / 1040 Brussel

CREDOC

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34
Bte 11 / Bus 11
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

DANMARK

Schultz EF-publikationer
Montergade 19
1116 København K
Tlf (01) 14 11 95
Telecopier (01) 32 75 11

BR DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag
Breite Straße
Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel (02 21) 20 29-0
Fernschreiber ANZEIGER BONN 8 882 595
Telecopierer 20 29 278

GREECE

G.C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
4 Nikis Street
105 63 Athens
Tel 322 22 55
Telex 219410 ELEF

Sub-agent for Northern Greece

Molho's Bookstore

The Business Bookshop
10 Tsimiski Street
Thessaloniki
Tel 275 271
Telex 412885 LIMO

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado

Trafalgar 27
28010 Madrid
Tel (91) 446 60 00

Mundi-Prensa Libros, S.A.

Castelló 37
28001 Madrid
Tel (91) 431 33 99 (Libros)
431 32 22 (Suscripciones)
435 36 37 (Dirección)
Télex 49370-MPLI-E

FRANCE

Journal officiel
**Service des publications
des Communautés européennes**
26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
Tél (1) 45 78 61 39

IRELAND

Government Publications Sales Office

Sun Alliance House
Moiesworth Street
Dublin 2
Tel 71 03 09

or by post

**Government Stationery Office
Publications Section**

6th floor
Bishop Street
Dublin 8
Tel 78 16 66

ITALIA

Licosa Spa
Via Lamarmora 45
Casella postale 552
50 121 Firenze
Tel 57 97 51
Telex 570466 LICOSA I
CCP 343 509

Subagenti

Libreria scientifica Lucio de Biasio - AEIOU

Via Meravigli 16
20 123 Milano
Tel 80 76 79

Libreria Tassi

Via A. Farnese, 28
00 192 Roma
Tel 31 05 90

Libreria giuridica

Via 12 Ottobre, 172/R
16 121 Genova
Tel 59 56 93

**GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
et autres pays / and other countries**

**Office des publications officielles
des Communautés européennes**

2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tél 49 92 81
Télex PUBOF LU 1324 b
CCP 19190-81
CC bancaire BIL 8-109/6003/200

Abonnements / Subscriptions

Messageries Paul Kraus

11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tél 49 98 888
Télex 25 15
CCP 49242-63

NEDERLAND

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel (070) 78 98 80 (bestellingen)

PORTUGAL

**Imprensa Nacional
Casa da Moeda, E. P.**
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5
1092 Lisboa Codex
Tel 69 34 14
Telex 15328 INGM

**Distribuidora Livros Bertrand Lda
Grupo Bertrand, SARL**

Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apart 37
2700 Amadora CODEX
Tel 493 90 50 - 494 87 88
Telex 15798 BERDIS

UNITED KINGDOM

HM Stationery Office

HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel (01) 211 56 56

Sub-agent

Alan Armstrong & Associates Ltd

72 Park Road
London NW1 4SH
Tel (01) 723 39 02
Telex 297635 AAALTD G

UNITED STATES OF AMERICA

**European Community Information
Service**

2100 M Street, NW
Suite 707
Washington, DC 20037
Tel (202) 862 9500

CANADA

Renouf Publishing Co., Ltd

61 Sparks Street
Ottawa
Ontario K1P 5R1
Tel. Toll Free 1 (800) 267 4164
Ottawa Region (613) 238 8985-6
Telex 053-4936

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd

17-7 Shinjuku 3-Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel (03) 354 0131

Journal Department

PO Box 56 Chitose
Tokyo 156
Tel (03) 439 0124

Prezzi al pubblico nel Lussemburgo, IVA esclusa
ECU 16,20 BFR 700 LIT 23400



UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI
DELLE COMUNITÀ EUROPEE

L - 2985 Luxembourg

ISBN 92-825-6781-8



9 789282 567814