

---

**X LEGISLATURA**

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

3.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 MARZO 1988****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA****INDICE**

---

	PAG.
<b>Comunicazioni del ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, professor Antonio La Pergola, in ordine ai problemi conseguenti all'adozione dell'Atto unico europeo anche in riferimento alla partecipazione delle regioni alla predisposizione e all'attuazione delle direttive comunitarie nonché ai problemi relativi alla realizzazione dei programmi integrati mediterranei:</b>	
Barbera Augusto, <i>Presidente</i> .....	3, 13, 17, 19
Galeotti Menotti .....	13
La Pergola Antonio, <i>Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie</i> .....	3, 15, 19
Meleleo Salvatore .....	15
Pascolat Renzo .....	14
Pasquino Gianfranco .....	14

**PAGINA BIANCA**

**La seduta comincia alle 9,30.**

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

**Comunicazioni del ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, Antonio La Pergola, in ordine ai problemi conseguenti all'adozione dell'Atto unico europeo anche in riferimento alla partecipazione delle regioni alla predisposizione e all'attuazione delle direttive comunitarie nonché ai problemi relativi alla realizzazione dei programmi integrati mediterranei.**

PRESIDENTE. Nel ringraziare il ministro La Pergola per aver accolto il nostro invito, ricordo che l'audizione odierna affonda le radici nell'impianto della legge n. 183 del 1987 (approvata dal Parlamento lo scorso anno), concernente il coordinamento delle politiche di appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari. Gli articoli 9 e 10 di tale legge, prevedono il riconoscimento del ruolo e della figura del ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, con una specifica indicazione dei suoi compiti. Per la prima volta, inoltre, viene delineato il ruolo delle regioni nelle fasi sia « ascendente » sia « discendente ».

La legge n. 183, infatti, stabilisce che nella fase « ascendente » i progetti in materia di direttive, di raccomandazioni e di regolamenti siano trasmessi alle regioni ed alle Camere affinché possano far per-

venire tempestivamente le loro osservazioni al Governo. Nella fase « discendente », il loro intervento si esplica, invece, nella verifica della attuazione data alle direttive ed agli atti normativi comunitari.

Sempre più si moltiplicano i rapporti tra organismi comunitari e regioni, fino a concretizzarsi in veri e propri accordi di programma. Sono previsti, ad esempio, tra la Comunità, i governi e le singole regioni, piani integrati mediterranei che rappresentano uno degli aspetti relativi all'instaurazione di questo nuovo tipo di rapporti diretti.

Si tratta di un argomento sul quale si soffermerà il ministro, in quanto, svolgendo un'intensa attività internazionale, ha avuto modo di impegnarsi per evidenziare, all'interno della Comunità, il ruolo delle regioni.

ANTONIO LA PERGOLA, *Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.* Desidero ringraziare il presidente e gli autorevoli membri della Commissione per avermi fornito l'occasione di esporre il programma di cui si sta occupando il dipartimento per le politiche comunitarie, nel quadro del processo di integrazione e con riguardo al duplice ruolo che le regioni attualmente rivestono.

Nell'ambito delle politiche comunitarie, il ruolo della regione assume un aspetto di rilievo quale area erogatrice degli aiuti concessi dalla Comunità e dallo stesso Stato membro. Si intende che tali aiuti non possono contrastare con le regole fissate dal Trattato a tutela della libertà di concorrenza.

Da un lato, quindi, la Comunità promuove la politica regionale ed anzi attribuisce ad essa crescente rilievo, mentre dall'altro lato controlla che la politica regionale, quando si concretizza in aiuti da parte dello Stato ad aree territoriali, non falsi, non snaturi e non intacchi le condizioni dello scambio.

Vi sono, dunque, nel Trattato della Comunità, un'anima sociale ed un'anima libero-scambista: si tratta di un argomento sul quale mi soffermerò ulteriormente.

Sotto il secondo aspetto vi è da rilevare che la regione si configura realmente quale ente autonomo, là dove esiste istituzionalmente, e non semplicemente come sfera disegnata dal compasso e dalla squadra degli « eurocrati ».

Tale situazione si riscontra oltre che in Italia, anche in taluni ordinamenti della Comunità europea; in Germania, ad esempio, vi è una struttura federale vera e propria formata da Stati membri, come anche in Spagna ed in Portogallo.

Il regionalismo, in senso istituzionale, è oggi più diffuso in seno alla Comunità di quanto lo fosse precedentemente; ne deriva che la regione acquista interesse non solo come beneficiaria passiva, ma anche come partecipe anzi, artefice dello sviluppo del suo territorio nell'ottica europeistica (ed è questo un aspetto sul quale il mio Dipartimento è molto impegnato).

Nel riferire alla Commissione sulle due questioni che ho poc'anzi delineato, prenderò spunto (altrimenti il discorso ci porterebbe più lontano) dall'attuale fase di integrazione, la quale si concretizza nell'atto unico, cioè nel solo risultato sopravvissuto al fallimento del generoso progetto di unione dovuto al compianto ed indimenticabile Altiero Spinelli. Va detto, comunque, che l'atto unico rappresenta un debole surrogato istituzionale di quel progetto, anche se prevede una procedura di cooperazione tra il Parlamento, il Consiglio dei ministri e la Commissione.

Il suo significato, tuttavia, si individua nella riformulazione, con un nuovo senso

di concretezza e di urgenza, degli obiettivi dell'integrazione e, innanzitutto, della costruzione, senza soluzione di continuità, del mercato interno integrato, prevista per il 1992. Entro tale data, dovremmo rimuovere, in modo definitivo, ogni residuo ostacolo alla libera circolazione dei fattori del mercato, ossia delle persone, dei servizi e dei capitali. Si tratta, peraltro, di un mercato gigantesco in quanto comprende ben oltre 320 milioni di consumatori.

L'Atto unico non attribuisce alle regioni – ed è questo l'aspetto che ritengo più importante – diretto rilievo nella condotta delle politiche comunitarie, in quanto non allarga immediatamente la loro sfera di competenza, né potrebbe farlo, trattandosi di uno strumento internazionale che presuppone (ricalcando la stessa posizione del progetto originario), l'esistenza di una struttura interna nello Stato che non vada oltre il dato costituzionale presupposto dal Trattato. Tuttavia, la previsione dello sforzo economico integrato del 1992, esige – come ha chiarito lo stesso presidente dell'organo Commissione – che a base del Mercato comune vi sia uno spazio sociale, un collante con il quale unificare e costruire il mercato. E lo spazio sociale, dal canto suo, non può essere realizzato senza la coesione socio-economica, che configura il secondo fondamentale obiettivo del trattato di Roma e, allo stesso tempo, lo strumento di azione della Comunità. Nel raggio chiaramente delineato per l'attività degli organi comunitari, gli obiettivi dei grandi sistemi integrati e degli stessi stati federali sono stati raggiunti solo dopo una lunga e faticosa evoluzione. Il mercato unico è stato realizzato a tappe successive, ed è costato sudore e fatica. Tra l'altro si è dovuto creare lo stato centrale, mentre i poteri centrali sono stati estesi al commercio tra gli stati membri, ed è stata correlativamente compressa la residua sovranità di ogni singola unità della federazione. Ed assistiamo oggi al tentativo della Comunità europea di proporsi un obiettivo analogo senza il supporto di una sottostante unità politica.

Posso altresì soffermarmi sui singoli aspetti della costruzione del Mercato unico, ed informarvi sullo stadio dei lavori che conducono alla produzione delle direttive comunitarie; ma se riusciremo, almeno in larga parte, a mantenere lo storico appuntamento del 1992, avremo creato una forma di integrazione irreversibile, come se vi fosse una unità politica nella sostanza, che, invece, non abbiamo mai potuto raggiungere nella forma. Questa è la filosofia del pragmatismo dell'atto unico, filosofia che, del resto, è enunciata – molto francamente – nell'articolo 1 dello stesso atto unico: Comunità e cooperazione politica fanno concretamente progredire l'unione. E nella sede del Parlamento europeo, Delors ha detto, ieri, che l'unione è possibile miscelando in giuste dosi visione e pragmatismo. Ovviamente, escludeva il pragmatismo miope e le utopie, che senz'altro non permetterebbero il raggiungimento di un'unione politica oggi preclusa sul piano dell'effettualità.

Questo non significa che il Governo italiano abbia voluto abbassare il livello di guardia o rinunciare alla tensione morale che ha sempre accompagnato i nostri sforzi affinché il Parlamento, eletto direttamente dal popolo, abbia tutti i poteri che sono il naturale appannaggio degli organi legislativi sul versante della legislazione, del controllo dell'esecutivo, della politica della spesa e delle entrate e, soprattutto, delle decisioni politiche che del bilancio sono il necessario presupposto.

Voglio aggiungere un ultimo rilievo, che forse ci è utile: non v'è dubbio che il processo di integrazione europea abbia in qualche modo significato, per lo meno in una prima fase – è onesto riconoscerlo –, un certo allargamento delle competenze statali e una corrispondente riduzione di quelle regionali, specialmente in certi settori, come quello dell'agricoltura.

Mi sia consentito un modesto ma diretto ricordo della mia esperienza alla Corte costituzionale: sin dall'inizio abbiamo visto come il processo di integrazione europea minacciasse di erodere molte delle competenze regionali; e la

Corte, dal 1978 in poi, si è preoccupata, con una serie di decisioni – che mi auguro abbiano recato un qualche ordine in questa fluida materia – di chiarire senza mutilarlo, il corpo certo delle attribuzioni regionali.

Vi è anche, nello sfondo – ma se ne occupa di più il Consiglio d'Europa –, un qualche risveglio delle etnie: progredendo lentamente verso queste forme più avanzate di integrazione, potrebbe destarsi l'aspirazione ad unità etnico-culturali aventi dimensioni interregionali e sistemate, ovviamente, nell'ambito del contesto comunitario; vi sono, infatti, molte etnie che hanno orgogliosa coscienza delle proprie radici, le quali si proiettano, a volte, anche in aree di più stati membri e formano quelle che potrei definire parentele transnazionali.

Ma sappiamo, per esperienza, che la cultura e l'etnia, fino a quando non creiamo il crogiuolo di una autentica unità politica in Europa, tardano e stentano a passare dalla sfera della cooperazione tra i governi a quella della cooperazione vera e propria. Dunque, queste sono prospettive lontane. Guardiamo, allora, alla realtà del momento, ed inquadravamo sotto l'angolo visuale del nostro ordinamento.

Le regioni aspirano a maggiori e più diretti contatti con Bruxelles. La Corte costituzionale – lo ricordo ancora una volta – con l'ultima sentenza, dell'anno scorso, ha chiarito, finalmente, che vi sono attività promozionali ed attività preparatorie della politica estera dello Stato che non possono essere inibite alla regione (mi riferisco alla sentenza n. 179 del 1987). Partendo da questo presupposto è anche possibile che venga ad aprirsi una strada al dialogo diretto tra le regioni e Bruxelles, nella fase che il presidente Barbera definiva « ascendente », cioè quella dei rapporti tra gli stati membri e la Comunità; ciò, ovviamente, nel momento in cui si mettono a punto le politiche comunitarie, che vengono tradotte in atti normativi, e soprattutto in regolamenti e direttive. In tal senso, è istruttivo il caso della Germania, che il

governo tedesco ha risolto empiricamente, evitando di scivolare su una posizione anacronistica, quale sarebbe stata quella di dar voce piena ai *länder*. Mai i *länder* mandano un *Beobachter* — che è anche un *Verbindungsmann*, cioè un uomo di collegamento — ed il governo centrale prende in considerazione, empiricamente, il punto di vista avanzato dai rappresentanti dei *länder*. Debbo aggiungere, comunque, che nella Germania Federale l'assunzione di obblighi che possano incidere sulla sfera di attività dei *länder* è subordinata all'accordo internazionale di Lindau.

In Italia non siamo giunti a tanto, né vi potremmo giungere, anche se dovremmo opportunamente riflettere sulle potenzialità istituzionali offerte dall'Atto unico nel suo complesso.

Qual è il dato più importante che, in questo contesto, vorrei sottolineare alla Commissione? Come i colleghi sanno, le Comunità europee hanno recentemente attraversato una grave crisi istituzionale e finanziaria, a causa del mancato accordo fra gli stati membri per formare il bilancio dell'anno in corso.

Le difficoltà consistevano, soprattutto, nel reperimento delle nuove dotazioni finanziarie. Non vi era accordo sulla formula da adottare per una nuova imposizione fiscale che integrasse quelle già previste ed acquisite dalla Comunità, cioè prelievi agricoli, i dazi doganali ed una quota del gettito dell'IVA. Una nuova imposizione fiscale avrebbe dovuto essere calcolata, secondo le proposte avanzate dalla Commissione, sulla base di un rapporto tra il prodotto nazionale lordo di ciascun membro e la base armonizzata dell'IVA. Il Governo italiano si è irriducibilmente opposto a questa formula per la semplice ma decisiva ragione che essa avrebbe penalizzato notevolmente il nostro paese, mentre avrebbe favorito, con pari ingiustificatezza, altri stati membri.

Nella sede dell'ultimo negoziato di Bruxelles, l'Italia ha ottenuto che la formula per il calcolo di questa imposizione fiscale venisse modificata radicalmente, per cui oggi si fa riferimento soltanto al

prodotto interno lordo, con l'accorgimento, però, di limitare la contribuzione nei casi in cui l'IVA abbia superato il tetto del 55 per cento del gettito fiscale, il che avviene nei paesi meno prosperi, dove i consumi incidono più largamente sul calcolo del PIL.

Questa formula ha avuto il merito di sbloccare la situazione, perché ha reso finalmente possibile l'accordo. Si è trovato, pertanto, il modo di disporre dei fondi per rendere operante il grande disegno dei fondi strutturali che devono servire per due campi d'azione, strettamente intrecciati, della Comunità: la politica regionale e la politica sociale. In tale ambito sono stati individuati i seguenti obiettivi: lotta alla disoccupazione (specialmente di lunga durata), inserimento dei giovani nelle leve del lavoro, avanzamento delle regioni in ritardo nello sviluppo, riconversione delle regioni industriali in crisi, adattamento delle zone rurali. Quest'ultimo è un obiettivo da realizzare parallelamente alla razionalizzazione ed alla ristrutturazione della politica agricola comune.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, esiste un pacchetto organico di riforme proposto da Delors; se non si fosse individuata una quarta risorsa finanziaria sarebbe caduta la possibilità della loro realizzazione, come si trattasse di un castello di carte. Individuata, invece, tale quarta risorsa, si può « mettere in opera », come dicono i francesi, il piano Delors che è, in sostanza, l'Atto unico tradotto in una piattaforma politica ed in un programma, che intende far avanzare l'integrazione europea verso nuovi e più audaci obiettivi.

Passando all'esame dei dettagli relativi alla realizzazione dell'Atto unico, mi soffermerò, in particolare, su un punto che considero essenziale per la politica regionale. Abbiamo ottenuto, in sede di negoziato, che venga valutata la situazione della singola area territoriale, resistendo alla posizione dei francesi, i quali volevano che si facesse riferimento alla ricchezza ed alla povertà relativa dello stato membro in cui si trova la regione. Tale

impostazione avrebbe escluso gli aiuti alle regioni italiane sulla base della dirimente considerazione che l'Italia, dopo l'ingresso della Spagna e del Portogallo nella CEE, ha cessato di essere uno degli stati più poveri della Comunità.

La politica sociale della Comunità è stata progressivamente adattata, come risulta dalla proposta avanzata dalla commissione per la disciplina dei fondi strutturali. In passato, la politica sociale si svolgeva, in larga misura, mediante interventi lineari od orizzontali, che venivano realizzati prescindendo dal dislivello esistente tra un'area territoriale ed un'altra. Viceversa, oggi, vengono considerate le differenze tra le regioni meno progredite, come quelle dell'Europa del sud, o quelle in crisi postindustriale, e quelle più ricche, al fine di eliminare le disparità e costituire una base per l'istituzione ed il funzionamento del mercato unico europeo. Infatti, il permanere di notevoli squilibri tra le regioni potrebbe risolversi in un funzionamento a rovescio dell'integrazione europea, ed aggravare, ulteriormente, le difficoltà negli scambi.

Qual è il metodo che la Commissione, secondo quanto sostenuto dal suo stesso presidente Delors, che è un autorevole interprete del messaggio sociale contenuto nell'Atto unico, vuole adottare per servirsi degli strumenti della politica sociale e regionale, fusi assieme? La Commissione vuole la *partnership* con lo Stato e favorisce, quindi, l'approccio per programmi, in modo che si possa incidere in profondità nelle aree territoriali più sfavorite e bisognose di interventi.

Il metodo che la Commissione si è proposta caratterizza le fasi più mature ed avanzate degli stati federali. Abbiamo infatti assistito al fenomeno della programmazione concertata tra organi centrali e tra stati membri quando è stato scalzato dalle basi il concetto vetero-liberale del federalismo (negli Stati Uniti, come nella Germania federale od in altre nazioni), quando si è presa coscienza che vi sono settori di intervento nei quali né la federazione, né lo stato membro possono operare efficacemente in maniera

autonoma. Sono stati, quindi, individuati compiti comuni, come li definisce il sistema di Bonn, tra la federazione e gli stati membri.

La consapevolezza dell'utilità della collaborazione risale molto indietro nel tempo, all'epoca in cui, nelle morsa della crisi che sconvolse gli Stati Uniti, il presidente Roosevelt, proprio al fine di risvegliare le energie del paese, creò strumenti di cooperazione tra la federazione e gli Stati membri. Tali strumenti furono rappresentati, allora, dalle agenzie nel sud degli Stati Uniti, da progetti, come quello delle *Tennessee valley authority*, e dai consorzi integrati per la gestione di grandi servizi, quali quelli, ad esempio, del porto di New York.

Il metodo della programmazione concertata viene ora ripreso in considerazione dal presidente Delors. Occorre osservare, però, che la Comunità economica europea non ha né le attribuzioni, né le risorse finanziarie di uno stato federale. Mentre i progetti di cooperazione di uno stato federale possono funzionare perché l'autorità centrale tiene « i cordoni della borsa » e può condizionare fortemente le scelte dello stato membro, l'eliminazione delle diseguaglianze tra le aree territoriali non sarebbe possibile con l'attuale bilancio comunitario; per questo abbiamo chiesto ed ottenuto che tale bilancio venisse raddoppiato. Entro il 1993, i fondi riservati alle manovre strutturali (tra queste rientrerà in larga misura la politica per l'agricoltura) verranno praticamente raddoppiati, ma non supereranno, comunque, i 13 miliardi di ECU.

Mi domando: è possibile trasformare il tessuto socioeconomico dell'Europa del sud e risolvere con un colpo di bacchetta magica problemi secolari, come quelli del nostro Mezzogiorno, attingendo soltanto ai fondi strutturali? Evidentemente, la risposta è negativa.

La Comunità può solamente svolgere un'azione di stimolo e di propulsione nei confronti dell'attività statale, la quale dovrà essere ulteriormente sviluppata dallo Stato stesso. È proprio in questo ambito che il mio dipartimento ha cercato di

intervenire attraverso una serie organica di misure di cui farò un rapidissimo cenno.

Come ho già riferito all'inizio, ritengo importante chiarire che se da un lato la Comunità ha l'animo della « nutrice », dal momento che presenta programmi per lo sviluppo delle regioni arretrate e per la conversione di quelle in crisi (programmi che potrebbero essere altrettanto validi per una regione del Meridione d'Italia o per un'area urbana in crisi nel Nord Europa), dall'altro, però, non perde occasione per promuovere puntuali censure allo Stato in relazione agli aiuti previsti dalla legislazione vigente, come, ad esempio, la legge italiana concernente gli interventi nel Mezzogiorno.

È noto ai membri di questa Commissione che la Comunità economica europea, per esempio, ha denunciato l'incompatibilità delle regole del Trattato alle previsioni contenute nella legge n. 64 del 1986, con riguardo agli aiuti erogati ad una fascia di province dell'Italia centrale (credo di ricordare fossero Roma, Latina, Rieti, Frosinone e Ascoli Piceno). Per quale motivo sono state mosse tali censure? La risposta a questo interrogativo risiede nel comportamento tenuto dalle province che, dopo aver superato la soglia del 75 per cento del PIL medio, lo hanno visto diminuire a seguito dell'ingresso della Spagna e del Portogallo nella Comunità. La presenza dei « cugini latini » (per tanti aspetti graditissima), ha dunque sollevato problemi anche per il nostro paese.

La Comunità ha ritenuto che gli aiuti, come previsto nel Trattato, non fossero più ammissibili in quanto consentiti soltanto con riguardo alle aree territoriali dove le condizioni di vita e la sottoccupazione registravano livelli molto bassi. Gli indicatori della Comunità hanno pertanto condotto alla automatica esclusione di talune province dagli aiuti previsti dalla legge riguardante gli interventi nel Mezzogiorno.

Dal negoziato che si è aperto con la Comunità – del quale sono stato incaricato e che ho seguito con il commissario

alla concorrenza, Sutherland – è emerso che tali indicatori sono rigidi, perché valgono per tutto il territorio comunitario, e che non possono essere cambiati per riservare un trattamento di favore alle regioni o alle province italiane.

Tuttavia, di comune intesa, abbiamo ricercato una regola di buon senso che permettesse una applicazione ragionevole degli *standard* fissati; a questi ha fatto seguito la decisione comunitaria alla quale mi appresto a dare esecuzione con un provvedimento legislativo. Esso ha riconosciuto che le province italiane, di cui ho parlato, non potevano essere escluse dal regime degli aiuti statali, ma vi dovevano essere ammesse, sia pure con una certa gradualità di tempi e di quantità.

Ho citato questo esempio per dimostrare come sia indispensabile che si coordini la politica sociale e regionale della Comunità economica europea con la sua funzione di controllo e, in particolare, con quella della Commissione quale organo che deve garantire l'attuazione piena del mercato.

Dove è possibile adottare un metodo concertato – come propone Delors, presidente della Commissione della CEE –, una programmazione bilaterale tra Stato, una programmazione selezionata (non si tratta soltanto di semplificare procedure o di ridurre costi), si arriva ad inaugurare una nuova filosofia politica dell'integrazione. In tal modo, si moltiplicano le occasioni di avanzamento, si prospetta un nuovo ruolo per le regioni (come dimostrerò) e, soprattutto, si elimina il pericolo, mediante la programmazione concertata, che la Comunità tolga con una mano ciò che ha dato con l'altra.

Se la Comunità e lo Stato raggiungono insieme un accordo per lo sviluppo di un'area regionale, è la stessa Comunità a prendere l'iniziativa o, quanto meno, ad adottarla, concordando con lo Stato interessato il programma per la rinascita e l'avanzamento della regione. A questo punto, però, la Comunità non può obiettare che lo sviluppo intrapreso urti contro l'obiezione pregiudiziale degli aiuti che le aveva concesso: si tratta di un

importante risultato pratico che ha una utilità politica da non trascurare.

La programmazione concertata non è un metodo nuovo nell'ambito della Comunità. Vorrei accennare, dal momento che il mio dipartimento ne cura l'amministrazione, ai programmi integrati che, all'inizio della nostra discussione, aveva menzionato il presidente Barbera.

Abbiamo valutato l'applicazione di tali programmi - predisposti dopo l'ammissione della Spagna e del Portogallo - con il regolamento n. 2088 del luglio 1985, per alleviare le conseguenze che l'ampliamento della Comunità avrebbe determinato sulla economia delle aree mediterranee francesi, italiane e greche.

Per quanto riguarda il nostro paese, i PIM sono quindici ed interessano sedici regioni; l'investimento complessivo ammonta a 17 mila miliardi di lire: sul totale di tale importo sono stati trasmessi alla Comunità, già dal 1986, progetti per complessivi otto miliardi e mezzo di lire. È attendibile l'ipotesi che l'approvazione finale riguardi investimenti per circa 5 mila miliardi e mezzo di lire. Vi è una loro riduzione dal momento che i progetti sono inviati prima al CIPE e successivamente sono riesaminati dalla Comunità.

L'intero ciclo del PIM ha una durata settennale e la sua caratteristica saliente è di concretarsi in un programma concertato tra Comunità, Stato e regione, avente per oggetto non interventi cosiddetti « a pioggia », ma integrati e polisettoriali sul territorio.

Si realizza, in tal modo, una pluralità di scelte, messe simultaneamente a fuoco, e ciascun settore di intervento si connette con gli altri, affinché dall'insieme degli investimenti possa derivare la rivitalizzazione dei settori produttivi e sociali.

In ogni campo si è privilegiata l'innovazione; i sedici programmi sono risultati idonei a promuovere lo sviluppo integrato delle zone svantaggiate e a conseguire gli obiettivi del regolamento CEE. Essi costituiscono, spesso, il frutto di una programmazione « dal basso », cui hanno partecipato comuni, comunità montane e province.

L'iter procedurale, abbastanza complesso, prevede quattro fasi; tuttavia, brevemente, posso dichiarare che il dipartimento si adopera per porre in contatto i servizi della Commissione con la regione, cioè, l'autorità territorialmente competente in base al regolamento comunitario che ho già citato.

I negoziati tra la Commissione e la regione non sono stati agevoli né all'inizio, né in seguito. Per la prima volta, infatti, la Commissione è chiamata ad occuparsi di un programma concepito ed avanzato dalle autorità locali per lo sviluppo del proprio territorio. E siccome si tratta di programmi integrati nel senso della polisettorialità, cioè di programmi concepiti per uno sviluppo organico ed interferente in ogni settore delle competenze regionali, è facile che la Comunità, molte volte, muova obiezioni che possono essere dettate da una visione razionalizzatrice e schematica della realtà italiana. Lo Stato e la regione devono insieme procurare che la Comunità si renda conto delle realtà sottostanti al nostro paese.

Dopo varie fasi della procedura, si è giunti ad un accordo comunitario che, per la prima volta, collega il livello della Comunità con quello dello Stato e con quello della regione. Di questi accordi ne ho già firmato uno, a Campobasso, e nelle settimane successive dovrò firmarne altri riguardanti le Marche e l'Abruzzo. Via via, nel corso dell'anno, saranno perfezionati sedici accordi tra regioni e Comunità.

Recatomi ad Atene, per la prima volta, insieme con gli omologhi greci, abbiamo studiato la possibilità di programmi integrati nel Mediterraneo, programmi che interessassero Grecia ed Italia nel settore del turismo e dei trasporti, ad esempio. Si potrebbe presumere che, nei settori suddetti, Grecia ed Italia abbiano interessi in parte confliggenti, perché l'offerta turistica è differenziata, e la Grecia, la Jugoslavia e la Spagna sono nostre concorrenti. Ma non sempre è così: vi sono, infatti, coincidenze o complementarietà di interessi per quanto riguarda l'offerta turistica qualificata (ad esempio,

l'itinerario della Magna Grecia, che conduce ad Atene). Un programma integrato nel Mediterraneo potrebbe, dunque, essere incentrato sulla disciplina, a più livelli (Comunità - Grecia - Stato italiano - regioni interessate), degli aspetti interferenti nella realizzazione di questo pacchetto turistico. Aggiungo che questo dovrebbe essere riferito, altresì, ad un problema che si presenta in modo assai pressante nell'area del Mediterraneo e che finora, è stato dimenticato: quello dei trasporti e dei traghetti. Il ministro degli esteri greco è d'accordo, e dovremmo poterlo essere anche noi, così da poter mettere a punto una proposta che la Comunità valuterà poi dal canto suo.

Il metodo della programmazione integrata a più livelli - per venire allo sviluppo più recente, e forse più significativo - deve essere adoperato come un moltiplicatore delle occasioni d'integrazione. Fin qui, abbiamo pensato alla coesione nel senso di eguaglianza: la Comunità interviene per fare avanzare regioni in ritardo o per risanare regioni in declino. Ma la coesione voluta dall'Atto unico, la coesione indispensabile per la costruzione del mercato unico ed il completamento della realizzazione, è anche diversa: è una coesione che si deve tradurre nell'emergenza di vincoli associativi che affiorano dal basso. La coesione è un processo che matura gradualmente, che non può essere imposto dall'alto, esclusivamente dalla Comunità o dagli stati nazionali. E un modo per attuare la coesione in Europa è quello di guardare alla società che ci circonda, vedendo nelle sue articolazioni uno spaccato - per così dire - dell'Europa di domani, dal momento che vi sono crescenti cerchie di operatori economici ed istituzionali che avvertono l'esigenza, ormai irrinunciabile, di vivere ed operare fuori dalle strettoie e dalle categorie nazionali. Essi, dunque, manifestano l'esigenza di vivere in dimensioni comunitarie prima inavvertite o sconosciute.

Vi sono soggetti della coesione ancora da scoprire, e vi sono strumenti ancora da foggare. Uno dei soggetti della coe-

sione è rappresentato, senza dubbio, dalla regione. Se la regione catalana, ad esempio, volesse iniziare un programma di ricerca scientifica con l'Italia e costruire consorzi con le nostre regioni per lo sviluppo del nesso tra ricerca scientifica e tecnologia, attuando uno degli obiettivi inclusi come urgenti e fondamentali nello stesso Atto unico, manifesterebbe un'istanza di coesione.

Io stesso ho promosso a Palermo un incontro con i ministri omologhi delle altre regioni, con i rappresentanti della Commissione della CEE e del Parlamento europeo: siamo giunti alla conclusione di richiedere alla Commissione una disciplina quadro degli strumenti della coesione. E di questi ho previsto tre possibili gradi: europrogrammi, euroconsorzi, euroagenzie.

Gli europrogrammi tra le università dovranno consentire l'europeizzazione del metodo degli studi e l'aggiornamento senza creare nuove strutture, dei *curricula* esistenti, così da evitare inutili duplicazioni con quelli della Comunità. Gli europrogrammi dovranno altresì facilitare, nel rispetto della tradizione, dell'autonomia e della libertà di scelta, la mobilità degli studenti, e questa dovrà a sua volta agevolare la mobilità delle classi professionali, che è una delle grandi libertà di circolazione previste nell'Atto unico: si tratta, in prospettiva, di assicurare, specialmente per gli stati d'Europa, che la libertà di circolazione, surrogando quella triste necessità che era l'emigrazione, si converta nella piena fruizione del diritto di cittadinanza e della libertà di stabilimento.

Per quanto riguarda gli euroconsorzi, ricordo che abbiamo consorzi per la ricerca scientifica tra l'università, il CNR, le industrie pubbliche e private e gli operatori economici. Ma sono consorzi realizzati, su base nazionale, nelle più grandi città d'Italia. Dobbiamo quindi europeizzarli. Ed anche in questo caso è necessario un nuovo strumento della coesione.

Per parlare adesso delle euroagenzie, vorrei citare il caso del porto di Trieste.

Quest'ultimo, come sappiamo tutti, presenta problemi che non possono essere risolti se non con una serie di accordi internazionali, del resto già sulla traccia della legislazione vigente (punti franchi, deroghe al regime comunitario per gli aiuti ammissibili, eccetera). Una eu-roagenzia per il porto di Trieste significherebbe che i *länder* tedeschi - quelli interessati ad usare Trieste come sbocco a mare, invece che i porti dell'Europa settentrionale - la Comunità, la regione del Friuli-Venezia Giulia e, naturalmente, lo Stato italiano si combinino adoperando uno di quegli strumenti della coesione di cui ho tracciato, in rapida sintesi, soltanto una possibile tipologia.

Al fine di completare l'esposizione, passo a trattare della ricaduta interna di tali politiche nell'ordinamento italiano. Il presidente Barbera ha ricordato la legge n. 183 del 1987; tale legge prevede un flusso reciproco di informazioni tra la Comunità e le regioni (in tale direzione si è giustamente mosso il mio predecessore, senatore Fabbri) e, per la prima volta, l'abilitazione per le regioni a statuto speciale all'attuazione immediata di quelle direttive comunitarie che tocchino la loro sfera di interessi. Ciò, tuttavia, a mio giudizio, non è sufficiente ed anche per questo il Governo, su mia proposta, ha presentato il disegno di legge (recante al Senato il numero 835) che detta norme generali sulle procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari.

Quali sono gli aspetti di questo progetto di legge che interessano la regione? L'idea fondamentale, in esso contenuta, consiste nella presentazione annuale da parte del Governo di una legge comunitaria, nella quale vengono accorpate tutte le misure occorrenti per dare esecuzione agli obblighi comunitari assunti nel corso dell'anno. Per la verità, nonostante le diffuse professioni di fede europeistica, il nostro paese ha raggiunto un mortificante primato per quanto riguarda le inadempienze comunitarie, il che compromette la credibilità dell'Italia nel contesto europeo e ne appanna l'immagine.

Occorre rovesciare nettamente la tendenza e, a tal fine, ritengo che non vi sia altra strada da percorrere che questo sistema organico proposto nel disegno di legge, il quale valorizza pienamente il ruolo del Parlamento. Quest'ultimo avrà finalmente, ogni anno, l'occasione per svolgere un ampio dibattito sul quadro complessivo delle politiche comunitarie.

Nel disegno di legge, presentato annualmente dal Governo, saranno contenute le norme che riguardano l'attuazione immediata degli obblighi comunitari, le deleghe di settore (quando è richiesta una disciplina organica), le eventuali autorizzazioni a ricorrere a regolamenti per la disciplina di materie non riservate alla legge, anche se attualmente da essa disciplinate. Tali autorizzazioni conterranno comunque norme guida del Parlamento, specialmente quando si tratti di stabilire sanzioni, di operare scelte strategiche o, infine, di incidere nella sfera relativa agli interventi legittimanti del Parlamento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività regionali.

Il sistema generale delineato nel disegno di legge è quello ora descritto. Per quanto riguarda le direttive comunitarie che tocchino la sfera di interessi delle regioni, vi è un concorso di competenza. Tutte le regioni, indistintamente, sia quelle a statuto speciale, sia quelle a statuto ordinario, nelle materie di competenza concorrente, sono, per la prima volta, abilitate a dare attuazione immediata alle direttive comunitarie. Tuttavia, nelle materie di competenza concorrente, l'intervento della regione è subordinato alla possibilità che il Parlamento si pronunci al riguardo; è subordinato, cioè, nel tempo, all'emanazione della prima legge comunitaria successiva al momento della notifica della direttiva in questione. Il Parlamento, pertanto, ha la possibilità di intervenire, precedentemente alle regioni, per dare attuazione alla direttiva.

Attualmente, soltanto le regioni a statuto speciale possono dare attuazione alle direttive comunitarie; col nuovo sistema potranno farlo tutte le regioni. Tuttavia,

lo Stato mantiene la potestà di emanare norme valide per tutto il territorio nazionale, nonché un atto nel quale chiarire, espressamente, le norme a cui le regioni potranno derogare, adattandole alle proprie esigenze. La legge comunitaria, da approvare annualmente, avrà, pertanto, le caratteristiche di una « legge convoglio » e dovrà espressamente indicare le materie per le quali le norme attuative delle direttive comunitarie dovranno essere adottate dagli organi centrali.

D'altro canto, resta acquisito il dato della giurisprudenza della Corte costituzionale – che si è molto evoluta su questo punto – relativo al potere di sostituzione dello Stato nei confronti delle regioni inadempienti. Tale potere dovrà essere ovviamente esercitato nel rispetto di tutte le garanzie previste dal decreto n. 616 del 1977, e consistenti nel contraddittorio con la regione interessata, nella fissazione di un termine e nella delibera del Consiglio dei ministri; a proposito di quest'ultima è previsto, attualmente, che un membro di commissione venga designato dalla stessa regione. Le procedure in questione consentiranno di evitare che al Consiglio dei ministri sia richiesto di adottare i provvedimenti in luogo della regione, il che, in effetti, il Governo non ha mai fatto in passato, nè, a mio giudizio, potrebbe fare in futuro.

Il sistema delineato mantiene, pertanto, la garanzia dell'indispensabile intervento sostitutivo dello Stato e della funzione normativa statale, entrambe finalizzate a colmare le eventuali lacune della legislazione regionale, e, allo stesso tempo, ad immettere pienamente la regione nella fase di attuazione delle direttive comunitarie.

Inoltre, nel provvedimento presentato, è anche prevista un'apposita sessione parlamentare comunitaria, sul versante dei rapporti Stato-regioni, collegata alla conferenza Stato-regioni, la quale verrà organizzata dalla Presidenza del Consiglio. Aggiungo che i parlamentari italiani all'Assemblea di Strasburgo – stando, almeno, a quanto mi è sembrato di recepire negli incontri che ho avuto con loro

– desidererebbero essere associati a questa specifica sessione parlamentare.

Secondo il comma 2 dell'articolo 8 del disegno di legge, la sessione comunitaria della conferenza Stato-regioni esprimerà pareri sull'elaborazione degli indirizzi generali per la definizione della posizione italiana sia in rapporto all'azione delle Comunità europee, concernente materie di competenza regionale, sia sui criteri e sulle modalità atte a confermare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza ed all'adempimento degli obblighi comunitari di cui all'articolo 1.

In questo contesto, pertanto, verrebbero a delinarsi le seguenti condizioni: l'azione del dipartimento in relazione al ruolo attuale e potenziale delle regioni; la politica regionale della Comunità ed i suoi strumenti; l'utilizzazione delle regioni nella fase in cui, deliberate le direttive comunitarie, verrebbero a dotarsi di un loro regolamento.

Nella fase della elaborazione delle politiche comunitarie la strada è già delineata, entro determinati limiti, dalla sentenza n. 179, del 1987, della Corte costituzionale.

Si individuano nuove iniziative per applicare la politica sociale e strutturale della Comunità nell'ambito del piano Delors, il quale costituisce la piattaforma per l'attuazione dell'Atto unico, mediante progetti del tipo « programma integrato del Mediterraneo », *partnership* tra la Comunità, la regione e lo Stato.

Tale metodo deve essere generalizzato, a partire da oggi, entro il 1992, così da poter costruire uno spazio economico integrato che abbia concreto fondamento in uno spazio sociale. La regione – insieme alle università – si colloca in primo piano quale soggetto di coesione, in quanto portatrice di una propria sfera di autonomia. Al tempo stesso si dovrà provvedere alla ricaduta degli obblighi comunitari nella sfera interna dello Stato, in modo che le regioni, unitamente, facciano sentire la loro « voce » al momento dell'attuazione degli obblighi comunitari.

A quanto detto va aggiunto che l'elaborazione degli obiettivi fissati per il

1992 deve essere affidata ad uno speciale consiglio per il mercato interno (che prevediamo di istituire in seno al ministero stesso), in cui saranno presenti gli esperti delle regioni, oltre che delle categorie produttive interessate.

Credo di poter dire, in definitiva, che è stato realizzato quanto l'ordinamento vigente ci consentiva, e credo che per la prima volta il Governo abbia avuto il coraggio di andare, decisamente, in questa direzione.

Quanto sarà possibile realizzare in seguito sarà frutto dell'esperienza e, soprattutto, degli illuminanti consigli che il Parlamento vorrà darci, dal momento che è impossibile attuare l'atto unico senza che il Governo sia sostenuto dal consenso parlamentare, nel quale, appunto, è individuabile una delle ragioni delle inadempienze.

Diversamente da quanto accade in altri Stati membri, dove l'azione del Governo è avallata preventivamente dalle Camere, nel nostro paese molte volte la fase di attuazione delle direttive è lasciata quasi esclusivamente nelle mani della burocrazia. I sistemi danese e inglese, ad esempio, prevedono la « lettura » preventiva ed è il sistema tradizionale per la impostazione degli affari esteri: il Parlamento autorizza e il Governo decide. In Italia, invece, non abbiamo potuto attuare questo sistema, anche se i regolamenti parlamentari della Camera e del Senato lo consentirebbero. Ritengo che, insieme, avremmo la possibilità di attivare i circuiti interni della democrazia, intervenendo prima che al Parlamento di Strasburgo siano riconosciuti, finalmente, i poteri che gli dovrebbero competere.

Si tratta di un lungo processo e di una lunga attesa. Anche Altiero Spinelli ricordava quanto descritto ne *Il vecchio e il mare* di Hemingway: nonostante che il pesce argenteo fosse passato accanto a Santiago e fosse stato divorato dagli squali, il vecchio pescatore riprendeva il mare, con grande pazienza e forza morale tali da rasentare l'eroismo. In definitiva, l'idea della integrazione europea è una

« idea-forza » che viene da lontano e sfida l'usura del tempo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio, anche a nome dei colleghi, il ministro La Pergola per la ricca illustrazione dei programmi che il Governo intende realizzare in ordine alle politiche comunitarie. Invito i colleghi che lo ritengano opportuno a formulare domande o richieste di chiarimento.

**MENOTTI GALEOTTI.** Ho appreso con soddisfazione, signor ministro, che finalmente, dopo tante incertezze e mille difficoltà, si dà (o si comincia a dare) attuazione al regolamento n. 2088, del 1985, riguardante i programmi integrati mediterranei. Ella ci ha comunicato, inoltre, che è stato sottoscritto un primo accordo di programma (altri ne seguiranno) e che sono stati già approntati quindici PIM regionali, la cui realizzazione è però ostacolata dalla mancanza di risorse finanziarie. Desidero ricordare, pertanto, che il Governo, nell'ambito degli interventi contemplati nel disegno di legge finanziaria per il 1986, dichiarò che i PIM non sarebbero stati finanziati nel corso di tale anno, perché la loro predisposizione era ancora allo stato iniziale: infatti, vi erano problemi da risolvere con la CEE e restavano irrisolte talune altre questioni. Si assicurò, comunque, che si sarebbe provveduto con il nuovo disegno di legge finanziaria per il 1987. Ma nulla è stato previsto, né mi risulta che in quello relativo al 1988 vi siano stati finanziamenti *ad hoc*. A tale obiezione si potrebbe replicare che le risorse necessarie sarebbero reperibili, per esempio, nei capitoli riguardanti l'agricoltura, il turismo, l'artigianato e così via. Va precisato, però, che tali risorse non hanno subito considerevoli incrementi, soprattutto per quanto attiene ai trasferimenti erariali alle regioni, in particolare quelle a statuto ordinario.

La mia domanda, signor ministro, è la seguente: vorrei sapere in quale modo, a partire dal 1988, si pensa di sostenere finanziariamente gli accordi di programma che prevedono, tra l'altro, la

possibilità di ingresso anche da parte dei privati. Tali programmi, di cui lei ha ricordato il carattere, riguardano la Comunità, lo Stato e le regioni e non attengono soltanto al livello regionale e subregionale, ma anche all'interesse delle amministrazioni locali e degli stessi privati. Per la effettiva destinazione delle risorse finanziarie occorrono specifiche disponibilità economiche statali e regionali, ma non mi sembra, almeno per l'anno in corso, che vi siano previsioni in tal senso nei documenti governativi di bilancio.

RENZO PASCOLAT. Desidero esprimere il mio personale ringraziamento al ministro La Pergola per la sua relazione, alla quale riconosco un alto valore e significato politico rispetto al tema (o ai temi), al centro del nostro dibattito e della ricerca che le regioni, nel corso di questi anni, hanno svolto, stanno svolgendo e continueranno a svolgere.

Il contenuto della relazione mi sembra confermi una serie di tentativi, di proiezioni in avanti, da parte delle singole regioni, nella ricerca di un diverso ruolo nei confronti dello Stato e nel rapporto con le politiche comunitarie.

Il disegno che il ministro ci ha illustrato, quello di identificazione del ruolo (o del possibile ruolo) delle regioni ordinarie e speciali in relazione all'atto unico europeo, è di particolare rilevanza. Nell'ambito di tale disegno che, ripeto, per me costituisce un dato particolarmente importante, desidero porre talune questioni che necessitano di adeguati chiarimenti. Se gli *standard* di intervento previsti dalle norme CEE escludono talune regioni (per esempio quelle che non siano strettamente meridionali), mi chiedo se il metodo della programmazione concertata tra Comunità e Stato sia in grado di consentire la formulazione di un programma per la regione che, di fatto, possa essere accolto dalla Comunità europea. L'interrogativo che pongo ci riporta alla questione che lei ha impostato nella seconda fase della sua relazione, cioè quella che ha riguardato un punto a mio avviso rilevante.

Un altro aspetto che desidero sottolineare è riferito alle tre scelte da lei indicate, cioè europrogramma, euroconsorzi ed euroagenzie.

In merito alla possibilità di costituire un'euroagenzia per il porto di Trieste, ritengo che il rapporto con la Baviera e con gli Stati dell'Est, ad esempio, possa far sorgere la questione relativa all'estensione dei punti franchi di un territorio regionale per il quale vige uno statuto speciale. In definitiva, noi riteniamo che i punti franchi, se restassero così come sono, non consentirebbero né l'allargamento delle condizioni di agevolazione doganale o tariffaria, né un possibile programma di interesse comunitario. Le chiedo, pertanto, se nella futura normativa sia possibile pensare ad una estensione dei punti a favore di un territorio regionale per il quale vigono le norme di uno statuto speciale.

Per quanto riguarda le altre questioni da lei gentilmente esposte, credo che esse possano consentire un ulteriore approfondimento da parte dei membri di questa Commissione e del Parlamento tutto, poiché hanno toccato materie che risultano essere, oggi, di decisiva e rilevante proiezione.

GIANFRANCO PASQUINO. Desidero porre una domanda assai semplice, anche se ho l'impressione che può, forse, comportare una risposta complessa. Ritengo comunque opportuno formularla al ministro, stante la sua nota competenza non solo riferita a questa specifica materia.

Premesso che le regioni furono considerate, al momento della loro istituzione, uno strumento per riformare lo Stato, mi chiedo se il disegno di legge previsto dal ministro per consentire la ricezione diretta, da parte delle regioni, delle direttive comunitarie, implichi, nel momento della sua attuazione, una serie di effetti e di conseguenze sui ministeri a livello nazionale. Mi chiedo, più specificamente, se è previsto che oltre al potere affidato alle regioni vi sia anche una spinta, per i ministeri nazionali, a chiedere competenze, o comunque a ristrutturarsi in ma-

niera adeguata per far sì che tutto ciò che avviene a livello regionale abbia un impatto positivo di stimolo e di mutamento a livello nazionale.

**SALVATORE MELELEO.** Ritengo che la relazione svolta dal ministro sia stata così ampia ed esauriente da chiarire molti aspetti relativi al coordinamento delle politiche comunitarie. Mi limiterò, pertanto, a porre soltanto due semplici domande.

Considerato l'enorme contenzioso che esiste tra noi e gli stati comunitari, mi chiedo se ciò dipenda dal fatto che veniamo meno a certi impegni o se vi sia, invece, qualche pregiudizio nei nostri confronti.

La seconda domanda che desidero rivolgerle, signor ministro, attiene al modo in cui, sulla specifica questione da lei illustrata, viene ad esplicarsi il ruolo dello Stato. In pratica, vi è un organo particolare a cui le regioni devono rivolgersi? Vi è un dipartimento oppure un'agenzia?

**ANTONIO LA PERGOLA, Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.** Alle domande postemi dai colleghi parlamentari desidero rispondere con tutta l'attenzione che esse meritano, ma è chiaro che dovrò limitarmi a risposte brevi, nonostante le questioni toccate esigano spiegazioni più diffuse dei cenni che potrò fornire in questa sede.

Al senatore Galeotti, che mi ha posto una domanda relativa al finanziamento dei PIM, devo dire che la questione presenta due aspetti, uno dei quali di carattere specifico, e tale, quindi, da poter essere subito chiarito.

Il PIM, per il quale vi è un finanziamento garantito, è un programma settennale, studiato e concepito perché l'Italia, la Grecia e la Francia (e si comprende bene il riferimento ai primi due paesi, meno al terzo) potessero aiutare aree svantaggiate della Spagna e del Portogallo. Se fossimo sul terreno fiscale, potrei dire di trovarci di fronte ad una

misura compensativa; ma così non è, in quanto trattasi di misure tendenzialmente assistenziali. Vi è un fondo accantonato di 700 milioni di ECU, ed abbiamo la ventura di dovercelo spartire con la Francia e la Grecia. Il commissario CEE, preposto al settore, è un greco, e debbo dire che quale esponente di un organo sovranazionale, guarda al Meridione d'Europa con affettuoso occhio panellenico. È, dunque, un politico che comprende le radici incrociate della nostra comune civiltà e, soprattutto, comprende il comune bisogno di aiutare i « Mezzogiorni d'Europa ».

Il mio dicastero dispone di uno stanziamento per i PIM, che amministra direttamente e su cui fornirò tutti i dati; non dispone, invece, di uno stanziamento per la ricerca scientifica, che dovrebbe accompagnare l'attuazione dei PIM. Per tale ragione, abbiamo presentato un emendamento alla legge finanziaria per ottenere quest'ultimo specifico stanziamento.

Come viene assicurata l'erogazione di questi fondi? La legge attualmente in vigore per disciplinare la materia è la n. 863 del 1977, la quale prevede il fondo per l'applicazione delle direttive dei regolamenti comunitari. Inoltre, la legge n. 183 del 1987 ricordata dal presidente Barbera, istituisce un fondo di rotazione, che potrà servire ad agevolare la liquidità della spesa e a rendere possibili anticipazioni nell'erogazione dei contributi, salvo il recupero dello Stato, come testualmente previsto nella stessa legge.

Rientra nelle mie competenze adottare un regolamento atto a coprire le esigenze di finanziamento dei PIM; ho definito tale regolamento nei termini previsti; mi è stato recentemente restituito dalla Presidenza del consiglio e dal Ministero del tesoro, ed ora esso dovrà essere mandato alla firma del Presidente della Repubblica. Pertanto, il funzionamento dei PIM è assicurato in relazione sia alle previsioni comunitarie, sia alle disposizioni della legge italiana, anche se, in attesa del fondo di rotazione, ci siamo dovuti riferire alle vecchie previsioni legislative che accantonavano, in via generale, i

fondi necessari per l'attuazione degli obblighi comunitari.

Tuttavia, ciò non significa che i fondi bastino, come le regioni hanno del resto lamentato. Infatti, il CIPE fissa una determinata cifra per i finanziamenti, la quale, però, viene ridotta in sede comunitaria, perché gli incontri tra la Comunità e le regioni spesso non si risolvono nella totale comprensione delle istanze regionali da parte della Comunità.

Anticipando in parte la risposta al senatore Pasquino, desidero osservare che, anche decentrando ulteriormente le funzioni statali, non si può essere sicuri che la Comunità possa essere un'autorità centrale più comprensiva delle istanze autonomistiche rispetto allo Stato.

Occorre pertanto realizzare le iniziative volte alla coesione socio-economica europea, cui ho precedentemente accennato: gli europrogrammi, gli euroconsorzi e le euroagenzie.

Posto che i fondi per il finanziamento dei PIM sono assicurati e, speriamo, rapidamente erogabili, come si finanzierebbero gli strumenti di coesione? Dovremo servirci di quei progetti d'ingegneria finanziaria che si riferiscono agli interventi della Banca europea degli investimenti, oppure delle risorse private, come quelle che potrebbero ottenersi nell'ambito di un consorzio per la ricerca scientifica nell'università. In sostanza, di volta in volta, dovremo individuare fonti di finanziamento che non gravino sul bilancio unitario della Comunità con nuovi oneri; diventa, pertanto, molto importante la razionalizzazione e l'unificazione dei fondi strutturali delle CEE, dei quali oggi ci serviamo per il finanziamento delle iniziative per lo sviluppo di varie aree.

Desidero ricordare che, secondo la proposta della Commissione, una quota pari al 25 per cento dei fondi strutturali verrà riservata alle iniziative interregionali. Queste ultime verranno, quindi, finanziate in parte dalla Comunità.

All'articolo 11 del disegno di legge è stata inserita una disposizione specifica relativa alle iniziative volte alla coesione socio-economica europea, che il Ministero

per il coordinamento delle politiche comunitarie promuove. Abbiamo dunque, una base legislativa che ci autorizza ad assumere queste iniziative, anche se resta il problema del loro finanziamento, che andrà risolto con i nuovi progetti di reperimento delle risorse finanziarie cui ho accennato.

Credo, pertanto, di aver risposto al senatore Galeotti sui due problemi sollevati: la copertura delle spese per i PIM ed i problemi aperti, ma di non impossibile soluzione, per quanto riguarda i programmi a larga scala in cui sono coinvolte le regioni, insieme con lo Stato e la Comunità. Ad esempio regioni quali la Lombardia, la Catalogna, o qualsiasi altra regione d'Europa, possono rappresentare il punto di riferimento di interventi, sovvenzioni, iniziative, non solo delle amministrazioni pubbliche, ma anche delle industrie, private o a partecipazione statale. Possiamo, pertanto, guardare con ottimismo alle prospettive aperte dagli strumenti di coesione.

Vengo ora, per affinità di materia, a rispondere alla domanda del senatore Pasquino sul tipo di contributo che può arrecare, sul piano comunitario, il programma di valorizzazione dell'ente regione. Tale contributo si manifesta sia verso l'esterno, cioè nei confronti della Comunità, sia verso l'interno, con riguardo all'attuazione delle direttive comunitarie, in relazione alla struttura del nostro Stato.

Come incide la realtà comunitaria sul tradizionale problema del decentramento delle funzioni statali? Potrebbe verificarsi un ulteriore appesantimento delle procedure con nuove strutture burocratiche che venissero a sommarsi a quelle già esistenti? È legittimo porsi tali domande, poiché dagli anglosassoni, per esempio, sono state manifestate perplessità al riguardo.

A mio avviso, il problema del riassetto dell'ordinamento delle autonomie, attualmente molto dibattuto in Italia, anche in relazione ad una possibile revisione costituzionale che investa la composizione del Senato, non può prescindere dal feno-

meno comunitario. È necessario riconoscere che attualmente alcuni ministeri rappresentano un organo di collegamento con la Comunità, da un lato, e con le regioni, dall'altro, ma hanno perduto la loro fisionomia caratteristica e le loro tradizionali funzioni. È il caso, per esempio, del Ministero dell'agricoltura.

Il Ministero per il coordinamento delle politiche comunitarie è un organo di collegamento con le regioni e desidero rilevare che esso non comporta strutture ulteriori, ma semmai realizza una forma di coordinamento (non inutile), dal momento che viene utilizzato per amministrare i programmi integrati. Allo stato attuale tale struttura, in seno all'ordinamento di Governo, costituisce la branca amministrativa più funzionale a tali compiti.

Per quanto riguarda la domanda rivolta dal senatore Pasquino, ritengo opportuna una proiezione nel futuro; essa è necessaria, dal momento che la Comunità difficilmente potrà diventare, anche nella auspicata ipotesi di un suo ulteriore svolgimento in forme più mature e perfette, una confederazione, un sistema con organi periferici. Non vi sarà, suppongo, un'amministrazione comunitaria con organi periferici. L'esempio a noi più vicino riguarda la sovranità amministrativa dei *länder* tedeschi che preesistevano e, in parte, hanno resistito, sul piano storico, alla instaurazione dello Stato federale in Germania.

Mi domando quanti di noi vorrebbero vedere, al posto degli organi periferici, un prefetto o un governatore comunitario in ogni provincia! Attraverso forme concertate si creeranno agenzie che dovranno funzionare, in sostanza, come organi indiretti della Comunità. L'organizzazione amministrativa centrale indiretta, peraltro, costituisce una vecchia intuizione del federalismo europeo. Inoltre, potremmo « comunitizzare » – ed è questo il punto più importante – le procedure senza creare organi federali. Occorre cioè trovare uno *standard* procedurale nell'attuazione delle decisioni comunitarie che, in

qualche modo, supplisca alla carenza di organi periferici della Comunità.

Devo rilevare, sia pure incidentalmente, che quando in sede di Corte costituzionale abbiamo stabilito il principio della prevalenza del diritto comunitario, abbiamo abilitato tutti i giudici italiani a disapplicare le leggi che confliggevano con i regolamenti comunitari. In qualche modo, il giudice italiano è stato « trasformato » in un giudice comunitario di prima istanza.

**PRESIDENTE.** Ha usato l'espressione «... abbiamo stabilito » forse perché lei è stato il relatore di quella sentenza della Corte costituzionale ?

**ANTONIO LA PERGOLA, Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.** Intendevo riferirmi all'ordinamento italiano in generale.

L'onorevole Meleleo, che vuol sapere qual è l'agenzia del Governo che si occupa di tali problemi, pone una domanda molto importante. Infatti, se dovessimo spiegare al cittadino a quali dipartimenti deve rivolgersi o a quale Ministero deve « bussare » per sapere come funzionerà il mercato unico, ci troveremmo di fronte alla necessità di chiarire, in modo dettagliato, con una serie di istruzioni, un *iter* procedurale complesso.

Il mio dipartimento si occupa, in particolare, dell'attuazione del mercato interno, ed è per questo motivo che vogliamo creare il consiglio per il mercato interno quale organo di informazione diffusa. L'amministrazione del fondo sociale, invece sarà affidata al Ministero del lavoro, mentre quella del fondo regionale competerà a più ministeri. A tal fine occorrono « europortelli » per orientare i cittadini sulla erogazione degli aiuti comunitari; ma ritengo necessaria anche la mediazione di uffici di informazione che abbiano il fine specifico di chiarire la congerie di disposizioni – caratteristica non solo dell'Italia – emanate per l'utilizzazione dei fondi comunitari.

La creazione di tali organi si rende indispensabile per evitare il ripetersi del

triste fenomeno della mancata utilizzazione dei fondi comunitari, a causa del fatto che gli operatori non riescono a conoscere tempestivamente le istruzioni, le norme ed i meccanismi. Anche per queste ragioni e per il raggiungimento dell'obiettivo fissato per il 1992 dobbiamo compiere, Parlamento e Governo, uno sforzo unitario.

Il mio dipartimento agisce nei suoi limiti istituzionali di competenza, trattandosi di un dipartimento della Presidenza del Consiglio la cui sfera di attribuzioni è tracciata dalla delega che il ministro riceve con la costituzione del Governo e, indirettamente, anche dalla legge concernente i suoi compiti fondamentali.

Va detto, tuttavia, che non si tratta di problemi soltanto italiani; purtroppo, ogni sistema di integrazione e, al contrario, di decentramento, presenta complessità che mancherebbero in un sistema lineare. Poiché, in compenso, l'integrazione presenta vantaggi ulteriori, dobbiamo cercare di combinare insieme l'unità e la diversità.

Per quanto riguarda il porto di Trieste - a cui si è riferito l'onorevole Pascolat - desidero precisare che esso costituisce, in questa specifica sede, un possibile esempio, in quanto si presta naturalmente alla esemplificazione di un caso chiaro di coincidenza di interessi: tra la Germania meridionale ed i *länder* (che sono inclusi in questo paese membro della Comunità), un'area extra comunitaria e la regione Friuli-Venezia Giulia.

Per quanto riguarda la modifica del regolamento dei punti franchi (fissato in statuto, quindi « irrigidito » con la formula di una norma costituzionale), e l'apertura a questo tipo di progetto, la facoltà giuridica dell'Università di Trieste mi ha inviato un primo progetto di studio.

Molti dei punti franchi costituiscono già una deroga rispetto all'ordinamento comunitario: la comunità, pertanto, non potrebbe obiettare, per quanto riguarda la questione del porto di Trieste, che noi falsiamo le condizioni degli scambi.

Devo, tuttavia, aggiungere che il problema più grave riguarda le tariffe di trasporto, e su questo argomento si impone la necessità di intervenire con una revisione ed una convenzione internazionale che, del resto, lo Stato italiano sarebbe pronto a concludere con l'intesa della Germania e dell'Austria: non possiamo separare, con un colpo netto, la sfera comunitaria da quella extracomunitaria.

Ormai ci avviamo - avendo perduto la preziosa occasione dell'unità politica - verso l'estensione della Comunità europea, che presto, nei fatti, abbraccerà, con i rapporti integrati tra EFTA e CEE, l'intera sfera continentale: si tratta di un risultato del quale, finora, non avevamo consapevolezza.

Nell'ultima riunione svoltasi a Bruxelles tra l'EFTA e la CEE è emersa chiara una tendenza: anche l'area di libero scambio tende a concordare con la CEE una serie di regole base le quali non mancherebbero, nel nostro caso, di riflettersi positivamente agevolando il progetto del porto di Trieste.

Il problema fondamentale riguarda il finanziamento: in larga misura, i fondi dovrebbero essere statali, in quanto la Comunità non ha disponibilità; ma potrebbero anche provenire - come opportunamente suggerito da alcuni colleghi della Commissione - dagli operatori privati.

Il secondo problema riguarda i trasporti, perché dovremmo riattivare tutte quelle linee di navigazione che, muovendo da Trieste, trovavano uno sbocco nei mercati serviti dalla Germania meridionale. Tali linee sono state soppresse sia per la maggiore attività dei porti jugoslavi, favoriti da una politica intelligente da parte di questo Stato, sia perché si è privilegiato, in certe occasioni, il versante tirrenico.

Perciò, una scelta di questo tipo, per essere concreta, implica l'accordo con la Germania e con l'Austria, il consenso di almeno una parte della sfera geo-economica della Germania occidentale, una revisione della politica dei trasporti nel

mare Mediterraneo e l'apertura di nuove rotte. Una scelta di questo tipo, presuppone, altresì, che la posizione di Trieste sia considerata nel quadro di iniziative comunitarie integrate ad iniziative statali che tendano, in qualche modo, ad adattare la vecchia ipotesi del territorio libero di Trieste all'appartenenza – per altro profondamente avvertita – allo Stato italiano e che considerino la sua rilevanza nel contesto comunitario. Ma queste sono ipotesi di ingegneria politica ed istituzionale che esigono sforzo, coraggio, inventiva e pazienza. Mi auguro, comunque, che a seguito del congresso di Palermo la Comunità voglia produrre quella disciplina-quadro a cui ho fatto riferimento.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, signor ministro, la sua relazione è stata, per noi, estremamente ricca e interessante.

**ANTONIO LA PERGOLA, Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.**

Desidero anch'io, signor presidente, ringraziare lei ed i membri della Commissione. Aggiungo che mi permetterò, senza sovrappormi alla competentissima opera di resocontazione che svolgono i servizi delle Camere, di farle pervenire un documento scritto nel quale svolgerò, in modo più approfondito, le osservazioni che ho qui sinteticamente esposto.

**PRESIDENTE.** Il dibattito sulle comunicazioni del ministro è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11,10.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
COMMISSIONI BICAMERALI  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*  
**PROF. MARIO PACELLI**

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO