

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 MAGGIO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CARLO FRACANZANI

**La seduta comincia alle 9,15.**

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

## **Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** Informo la Commissione che è stata avanzata richiesta, da parte del presidente del gruppo federalista europeo, di assicurare la pubblicità della seduta anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

## **Audizione del ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali, professor Livio Paladin.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del trattato di Maastricht, l'audizione del ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali, professor Livio Paladin.

Desidero rivolgere un vivo ringraziamento al ministro Paladin per aver accolto l'invito della nostra Commissione e un augurio di buon lavoro. I tempi a nostra disposizione ci inducono ad entrare subito nel merito dell'audizione che, essendo la prima, avrà anche una valenza di carattere generale.

Le questioni che la Commissione intende sottoporre al ministro Paladin sono

numerose, considerando anche la successione così rapida nelle nomine che si è verificata alla guida del dicastero per le politiche comunitarie che non ha consentito di avviare un dialogo serrato ed approfondito come sarebbe stato opportuno. Con il ministro Paladin vorremmo concludere l'indagine conoscitiva che la Commissione aveva a suo tempo avviata, dietro autorizzazione del Presidente della Camera, in relazione ai problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht. Si tratta, evidentemente, di un dato che non è immobile e fisso nel tempo ma che ogni giorno si arricchisce di avvenimenti quali, ad esempio, il voto espresso nei giorni scorsi in Danimarca e quello che verrà manifestato in Inghilterra.

Sempre di più si evidenzia da una parte la necessità di dare puntuale attuazione a quanto previsto dal Trattato di Maastricht e dall'altra l'analoga necessità di colmare carenze e limiti fin qui evidenziatisi. Del resto la realtà è in movimento e tende a superare, soprattutto in una fase di grande evoluzione come l'attuale, i dati in precedenza codificati.

Vorrei ricordare al ministro Paladin un nostro ordine del giorno con il quale chiedevamo l'approvazione del Trattato di Maastricht, nella convinzione che un nostro voto favorevole avrebbe rappresentato un notevole contributo alla realtà europea e viceversa un voto contrario un blocco di questo disegno. Abbiamo altresì detto che l'avallo da parte del Parlamento non avrebbe significato una cambiale in bianco quanto piuttosto un'adesione convinta ed una sollecitazione al Governo.

Nell'interpretazione, nell'attuazione, nelle auspicate integrazioni di questo trattato si dovrà tener conto di almeno

due aspetti di deficit che, a nostro avviso, questo documento ha comportato: un deficit di carattere sociale ed uno di carattere istituzionale. Deficit di carattere sociale nel senso che giustamente, stante la situazione, il trattato insiste particolarmente sul coordinamento in campo monetario, su una unione in termini monetari. Pertanto, data la complessità della questione e l'interconnessione esistente in materia economica, vi è la necessità di portare avanti in modo coordinato tutti gli aspetti della politica economica, senza di che difficilmente si raggiungeranno gli obiettivi di grande rilevanza, come quelli monetari, previsti dal trattato stesso. In particolare, alla luce delle presenti circostanze che vedono già 15 milioni di disoccupati nella Comunità (se non vi saranno correzioni di rotta probabilmente nei prossimi anni arriveremo a ben 17 milioni), occorre prestare maggiore attenzione e approfondire maggiore impegno sui temi dell'occupazione e del lavoro, considerati ovviamente non in termini assistenziali, bensì come risultato di una politica economica coordinata. Deficit istituzionale nel senso che vi è il rischio di un'Europa che proceda a due velocità, paesi che velocemente si stanno allineando ai parametri comunitari previsti dal trattato di Maastricht, e di altri che, invece, sono più lenti a farlo, che meno si sono fatti carico di una omogeneità verso una comune condizione europea.

Ecco quindi la necessità di far sì che in questo cosiddetto processo ascendente, in questo nuovo conformarsi delle decisioni, i parlamenti nazionali - e per quanto ci riguarda il nostro - possano essere in qualche misura coinvolti e responsabilizzati circa le posizioni che il nostro Governo assume in ambito comunitario.

Abbiamo verificato come in altri parlamenti questo problema abbia già avuto risposte positive: in Germania è stata adottata una modifica costituzionale che consente, all'apposita Commissione del Parlamento, oltre che alle regioni, di offrire contributi preventivi sulle materie

che saranno poi trattate in sede di Consiglio dei ministri. In Danimarca, questo parere sembra essere addirittura non soltanto obbligatorio ma anche vincolante per il governo. Ovviamente, non sappiamo se l'uso di tali pareri avvenga sempre in termini di sviluppo della Comunità o di freno da parte dei rispettivi governi. Tuttavia, al di là delle scelte di merito, il problema si pone sia in generale, sia per quanto riguarda il nostro paese.

Infine, rispetto ai tempi, vi sono sia problemi di prospettiva rispetto a quelli che sono stati richiamati, e che dagli ambiti istituzionali non attendono risposte dilazionate ma assolutamente tempestive, sia di carattere contingente, i quali devono essere affrontati sulla base delle norme già vigenti nel nostro paese. È quindi tenendo conto delle norme operanti che auspichiamo un confronto ed un dialogo con il Governo per ciò che attiene alle richieste di pareri e all'assunzione di corresponsabilità, sia pure in termini informali, sulle più rilevanti questioni di cui si dovrà discutere in sede comunitaria. Ciò al fine di consentire al nostro Parlamento, anche in questa fase, di offrire un contributo al processo di carattere comunitario in atto.

Al riguardo, mi sia consentito dire che avvertiamo questa esigenza soprattutto in relazione a ciò che dovrebbe intervenire come attuazione ed integrazione del Trattato di Maastricht. Cito, ad esempio, il problema dei fondi: poiché prima abbiamo parlato di deficit sociale inizialmente insito nel Trattato di Maastricht, ricordo che nella conferenza di Edimburgo, tramite alcune misure e decisioni, in qualche modo si è cercato di dare una risposta a tale problema. Per quanto riguarda l'Italia va anche detto, però, che queste misure, oltre ad essere insufficienti di per sé stesse, hanno presentato inadeguatezze di carattere specifico: pensiamo, per esempio, ai cosiddetti fondi di coesione, in cui i criteri che sono stati adottati tendono ad escludere il nostro paese perché parametrati su una media generale dei singoli paesi anziché essere

articolati, secondo le situazioni, per grandi aree. Il risultato è che il nostro Mezzogiorno risulta, di fatto, tagliato fuori dalla possibilità di utilizzare i fondi in questione.

Quindi, da qui l'opportunità e la necessità non soltanto di un'azione tenace e costante del nostro Governo in sede comunitaria, ma anche di un coinvolgimento del Parlamento nell'ambito in cui ciò sia possibile tramite l'attuale normativa. Ovviamente, resta valido quanto informalmente dicevamo prima all'inizio dell'audizione: spesso, quando i fondi sono disponibili, le nostre strutture hanno il problema di utilizzarli per non rendere contraddittorio e schizofrenico il comportamento del Governo italiano; infatti, mentre da una parte chiede criteri che ci consentano di avvalercene, dall'altra, spesso adotta comportamenti che, di fatto, ne impediscono l'uso.

Abbiamo espresso una valutazione ancora più generale non solo sul problema dei fondi, ma anche su quello di politiche economiche che tengano conto della situazione dell'occupazione, la quale ha assunto aspetti tali per cui sarebbe opportuno valutare quanto avevamo già sottoposto all'attenzione del Presidente del Consiglio Amato: se nelle possibili integrazioni del Trattato di Maastricht, fermi restando i parametri che già esistono nel trattato stesso, e che riguardano il rientro dell'indebitamento, non siano da prendere in considerazione anche dei parametri che indichino come raggiungere livelli minimi di occupazione nell'ambito della Comunità. Tutto ciò, ripeto, in un'ottica non assistenziale ma legata all'espansione produttiva e alla realtà della nostra economia.

Vorrei concludere la mia esposizione di temi, a proposito dei quali confido sulla cortesia del ministro Paladin per acquisire il suo punto di vista e per conoscere la linea che sui medesimi intende seguire il Governo Ciampi, formulando una richiesta più concreta, diretta e specifica, su una questione che dovremo affrontare insieme entro termini

molto brevi, cioè quella relativa allo stato di elaborazione della nuova legge comunitaria.

**FRANCESCO SERVELLO.** Innanzitutto, desidero anch'io rivolgere i migliori auguri al ministro Paladin, che dopo tanti anni torna nuovamente a far parte del Governo.

In merito all'introduzione del presidente, devo dire che la condivido in larga misura, anche se, rispetto alla maggioranza, la vicenda di Maastricht mi ha visto su posizioni diverse a proposito dell'opportunità di pronunciarci prima della conferenza di Edimburgo: sostenevo, infatti, che fosse opportuno attendere e verificare l'esito di tale conferenza anziché aderire acriticamente al Trattato di Maastricht.

Ciò premesso, al ministro Paladin desidero soprattutto rivolgere una raccomandazione riferendomi a quanto previsto dall'articolo 126-bis del regolamento, là dove è prevista una relazione semestrale del Governo sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario cui si riferiva il presidente nell'ultima parte della sua introduzione. È vero che dobbiamo tener conto del tempo necessario per la stesura di questa relazione, ma in coincidenza con l'inizio del nuovo semestre di presidenza della Comunità, è auspicabile un suo aggiornamento, in quanto essa potrebbe essere oggetto di interventi in Commissione, e se necessario in Assemblea, a norma del comma 2 dell'articolo 126-bis.

**LIVIO PALADIN, Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali.** Ringrazio il presidente per il saluto rivoltomi e per avermi offerto questa prima occasione di contatto, così come ringrazio tutti i componenti la Commissione.

Credo che il tema che converrà trattare per primo, dando maggior spazio ad esso rispetto agli altri, sia quello che riguarda le problematiche istituzionali, tanto nella fase ascendente che vede la partecipazione dell'Italia alla formazione

della legislazione comunitaria (se così posso genericamente esprimermi), quanto nella fase discendente, recettiva, attuativa di tutto ciò nel nostro ordinamento.

Per la fase ascendente il problema primario, al quale il presidente ha accennato, concerne i rapporti Governo-Parlamento. Non si tratta del solo problema perché ve ne sono altri che interessano le regioni, ma comunque è questo forse il problema principale; problema che va considerato anzitutto, a mio giudizio — non dico cose nuove — sul versante dell'informazione. Una Commissione parlamentare non adeguatamente, tempestivamente e selettivamente informata non avrebbe la materiale possibilità di incidere sulle politiche comunitarie.

Devo riconoscere che su questo terreno vi è anzitutto una qualche inadempienza da parte del dipartimento cui sono preposto; mentre è stato fino ad ora possibile far conoscere, secondo i ritmi previsti dall'articolo 7 della cosiddetta legge La Pergola, i problemi, i tempi, le modalità di attuazione delle direttive comunitarie, degli atti conseguenti ai regolamenti comunitari, semestre per semestre (mi riferisco da ultimo alla relazione sul secondo semestre 1992, quindi a consuntivo), non si è fatto quanto richiesto dallo stesso articolo 7 prima ancora che dall'articolo 126-bis, poco fa ricordato, cioè un rapporto anch'esso semestrale su ciò che l'Italia si proponeva di fare in relazione alle problematiche comunitarie sul tappeto.

Credo di poter assumere fin d'ora l'impegno a presentare un rapporto di questo genere anche se devo dire in termini molto più sintetici del precedente enorme rapporto a consuntivo.

**PRESIDENTE.** Quindi più efficace.

**LIVIO PALADIN,** *Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali.* Forse più efficace, più leggibile.

Non ho ancora notizia della presentazione da parte della presidenza belga (in base a nuovi criteri di rotazione nel

prossimo semestre comunitario vi sarà la presidenza belga) dei suoi intenti e quindi di ciò su cui si concentrerà il lavoro comunitario nel prossimo semestre. Non appena tutto ciò perverrà al dipartimento sarà mia cura far stendere un breve documento (i tempi non consentirebbero molto di più) quale informazione tempestiva per la Commissione e per quanti altri parlamentari intendessero occuparsene. L'informazione del Parlamento per altro si realizza, a quanto ne so, in maniera continuativa sulle direttive e sui regolamenti in corso di elaborazione con qualche ritardo rispetto ai tempi comunitari. Tale ritardo potrebbe essere colmato (avanzo una proposta che non è di mia competenza ma della Commissione) ricorrendo alla posta elettronica, quindi ad un collegamento diretto giorno per giorno, con le amministrazioni comunitarie in modo da avere notizia immediata di quanto si sta verificando.

L'informazione del Parlamento è soltanto il mezzo perché poi il Parlamento stesso sia in grado di adottare le deliberazioni di sua competenza. A questo riguardo è ben noto ed è stato accennato dal presidente che ci sono in Europa parlamenti forti e parlamenti deboli. I parlamenti più forti sono quello britannico, quello danese (in Danimarca esiste addirittura la cosiddetta riserva parlamentare per la quale il rappresentante danese in varie occasioni dice ai suoi omologhi di essere d'accordo su un certo testo e tuttavia si riserva di sentire il parlamento sul testo stesso).

Credo che arrivare a conclusioni di questo genere per tutti i parlamenti richiederebbe in alternativa o una modifica della legislazione comunitaria oppure identiche normative di carattere nazionale che disciplinassero una procedura di questo tipo. È ovvio che fin da oggi il Parlamento italiano è in grado di approvare mozioni, risoluzioni le quali politicamente impegnino il Governo a tenere un certo comportamento nella fase elaborativa di determinate direttive, di determinati regolamenti.

Il discorso sul ruolo dei parlamenti, sempre con riguardo alla fase ascendente, mi porta a considerare il tema, già adombrato dal presidente, del deficit democratico nell'ambito comunitario e quindi del ruolo del Parlamento europeo. È chiaro che da questo punto di vista i problemi non sono nettamente separabili; le rappresentanze nazionali in sede comunitaria potranno avere tanto maggior ruolo (mi riferisco al Parlamento europeo) quanto più i poteri del Parlamento europeo saranno rafforzati.

Sul deficit democratico nella Comunità europea posso solo ricordare che è in corso di elaborazione, anche se temo si tratti di un nobile futuribile, una Costituzione europea ad opera di un'apposita commissione del Parlamento. La Costituzione europea, di cui ho potuto vedere l'ultimo schema e al quale ho anche collaborato due mesi fa sia pure marginalmente, immagina di poter introdurre (sarebbe necessario un nuovo trattato più ambizioso di quello di Maastricht) un regime in qualche modo parlamentare in campo comunitario.

Cioè un rapporto di fiducia tra il Parlamento europeo e la Commissione, a cui dovrebbe naturalmente, per rafforzare il ruolo del Parlamento, associarsi l'applicazione del principio per cui le decisioni sono adottate a maggioranza in maniera molto più massiccia e sistematica di quanto oggi non sia previsto dal trattato. Accenno a tale questione in quanto le difficoltà sorte con il Trattato di Maastricht fanno capire quanto maggiori potrebbe esserlo in una prospettiva di questo tipo.

Ciò di cui ci si dà fin d'ora atto è la realizzazione di una maggiore trasparenza nel processo formativo delle decisioni di quello che potremmo chiamare l'esecutivo europeo, anche se si tratta di un esecutivo a varie facce. Anche qui non posso che fare solo degli accenni, perché si tratta di innovazioni ancora da adottare.

Per quanto riguarda il tema delle regioni credo che oggi esso rivesta una particolare importanza. Naturalmente si

aspetta che tutti gli Stati ratifichino il Trattato di Maastricht; per esempio, la Germania non ha ancora ratificato il trattato per ragioni concernenti il rapporto con i vari *lander* che hanno dato luogo ad una controversia davanti al tribunale di Karlsruhe di cui si attende la decisione.

Per quel che interessa l'Italia il comitato delle regioni, che riveste funzioni consultive, determina, a mio avviso, due ordini di problemi che occorrerà affrontare nell'ordinamento italiano con una apposita leggina. I rappresentanti per l'Italia dovrebbero essere 24 a fronte di 20 regioni, più due province autonome, ognuna delle quali aspira ad avere una presenza in questo comitato. Inoltre sia dalla regione Trentino-Alto Adige sia dalla provincia autonoma di Bolzano è stata avanzata la richiesta che vi sia un rappresentante di lingua italiana ed uno di lingua tedesca. Se tale criterio fosse applicato si arriverebbe appunto a 24 rappresentanti per le regioni e per le province autonome, con un evidente squilibrio a favore di queste ultime. Se non che già su questo punto vi è un primo problema. La parola regioni nel Trattato di Maastricht, date le diverse caratteristiche istituzionali e costituzionali degli ordinamenti interessati degli Stati membri, assume un significato generico, quindi è da pensare che riferita all'Italia possa riguardare l'intero complesso delle autonomie locali. Già su questo punto, in antitesi con quelle che sembrano essere le richieste regionali, alle regioni potrebbero essere assegnati solo la metà dei 24 rappresentanti di cui l'Italia disporrà nel comitato delle regioni, mentre l'altra potrebbe essere divisa (sono pure ipotesi quelle che faccio) tra l'UPI e l'ANCI. Questo mi pare un primo tema che soltanto una leggina potrebbe risolvere, perché dubito che accordi ed intese più o meno formali assunti tra l'esecutivo, l'ANCI, l'UPI e le regioni potrebbe risolvere una problematica del genere.

Un secondo problema viene posto dallo stesso Trattato di Maastricht ed

anche qui vi è una ragione di potenziale dissenso tra quanto chiedono le regioni italiane e quanto viceversa potrebbe essere realizzato. Maastricht prevede che vi siano proposte degli Stati membri per quanto riguarda l'individuazione dei componenti del comitato delle regioni. Queste ultime chiedono di poter eleggere i propri rappresentanti nella prospettiva di avere tutti e 24 i rappresentanti in tale organismo. Anche questo è un punto che dovrà essere chiarito; penso infatti che sia giusto che in un ordinamento come quello italiano i rappresentanti sia delle regioni, sia eventualmente dell'UPI e dell'ANCI vengano designati dagli enti autonomi interessati e non dal Governo, il che potrebbe creare problemi politici non lievi. Vi è però anche l'esigenza implicita che siano in questo modo equamente rappresentate tutte le parti del nostro paese e che quindi non si abbiano designazioni di rappresentanze di vari settori squilibranti dal punto di vista territoriale. Questo potrebbe addirittura, sempre in ipotesi, consigliare un'intesa tra organi centrali e gli enti autonomi, oppure una designazione che implichi una qualche possibilità per gli organi centrali di governo di rimediare agli eventuali squilibri che si fossero determinati. Ragiono a voce alta sulla base di semplici ipotesi, in quanto per ora di questo si tratta, ma immaginando che su questo punto sarà indispensabile approvare una leggina, naturalmente a ratifica avvenuta perché per ora il tema è ancora inattuale.

Passando alla fase discendente, ossia a quella di attuazione della legislazione comunitaria, vorrei citare l'annuale legge comunitaria, anch'essa prevista dalla cosiddetta legge La Pergola. Le ultime vicende politiche, nonché il rapido succedersi dei responsabili del dipartimento per le politiche comunitarie, hanno determinato un notevole ritardo nei tempi di approvazione della legge comunitaria. Infatti la presentazione del testo al Consiglio dei ministri doveva avvenire entro il 31 gennaio ed entro il 31 marzo la presentazione del disegno di legge governativo al Parlamento.

Mi sono subito fatto carico di questo problema, anzitutto nel mio personale interesse per non essere chiamato a risponderne, ed ho ricostituito presso il dipartimento delle politiche comunitarie una struttura legislativa che potesse materialmente rielaborare questo testo. Infatti, ve ne era già uno — che per brevità potrei chiamare Ciaurro, anche se non so se ne fosse pienamente responsabile o lo avesse ereditato dal suo predecessore —, il quale mi è sembrato inadeguato, in quanto troppo pesante, cioè composto da una sessantina di articoli molto corposi, e, conseguentemente, di difficile approvazione in Parlamento. Quindi, al fine di presentarlo al Consiglio dei ministri, è in corso la rielaborazione del testo in questione seguendo, anzitutto, un criterio di snellimento, onde facilitarne l'approvazione da parte del Parlamento. Quest'ultimo dovrebbe tener conto della necessità sia di non ripetere nella legge comunitaria quello che è già scritto nelle direttive (vizio frequentissimo nella formazione di atti di questo genere), sia di delegificare quanto più possibile, secondo le congiunte indicazioni della legge La Pergola e, prima ancora, della legge n. 400 del 1988. Voglio precisare che delegificare significa non solo provvedere mediante regolamenti ma, fin dove possibile, anche tramite atti amministrativi. È questa, evidentemente, la strada più rapida una volta approvata la legge comunitaria. E credo che essa sia tecnicamente percorribile se si riesce ad inserire immediatamente nella legge comunitaria soltanto quanto a quest'ultima è inevitabilmente riservato, per esempio la parte sanzionatoria penale, attribuendo il resto ad atti amministrativi consequenziali.

Naturalmente, rimarrà spazio, ed è inevitabile che ciò accada, soprattutto in settori delicati, come quelli delle direttive comunitarie per l'ambiente, ai decreti legislativi conseguenti alla legge comunitaria. Su tali decreti, anzitutto vi è una rivendicazione, da parte del mio dipartimento, che io avvanzerò non in quanto ci tenga particolarmente ma perché mi sembra coerente con l'esistenza stessa del

dipartimento: quella diretta a far sì che in contrasto con il precedente ultimo – quello della fine del 1992, da lei citato, signor presidente –, gli schemi di questi decreti legislativi siano elaborati nel dipartimento, a cura di quella struttura legislativa che ho provveduto a ricostituire, per poi essere inviati agli altri ministeri per il concerto. Proprio perché la struttura legislativa non c'era più e perché i tempi stringevano al massimo, il testo ultimo prevedeva invece che gli schemi fossero elaborati da ciascun ministero di settore, secondo le rispettive competenze, e che fossero poi portati al dipartimento delle politiche comunitarie per il solo concerto. Ciò, evidentemente, indebolisce moltissimo le possibilità di coordinamento, perché colui che dà il concerto a schema già elaborato non è poi in grado di esercitare un'azione incisiva, specialmente se i tempi sono brevi. Comunque, in questo caso i tempi dovrebbero essere molto più ragionevoli e lunghi di quelli previsti nell'ultima occasione: almeno in linea di massima, salvo direttive future a più breve scadenza, si immagina di prevedere un anno, dall'entrata in vigore della legge comunitaria, per la elaborazione dei decreti legislativi; anche per i competenti organi parlamentari, chiamati ad esprimere gli eventuali pareri, è previsto che possano espletare il loro compito entro tempi altrettanto ragionevoli e con dialogo effettivo tra l'esecutivo ed il legislativo.

Anche qui vi sono problemi riguardanti le regioni. Nel cosiddetto testo Ciaurro, vi è l'ipotesi, che andrà studiata perché è interessante ma potrebbe anche creare problemi, che le regioni possano operare nelle materie di loro competenze anche in via legislativa, in applicazione e in osservanza diretta dei principi stabiliti o risultanti dalla legge comunitaria (non dai decreti legislativi, quindi, anche dove questi fossero previsti dalla stessa legge comunitaria). Però, una procedura di questo genere, che certo sarebbe più autonoma, più regionalistica di quella prevista dalle leggi comunitarie precedenti, in qualche caso di particolare delicatezza

potrebbe causare problemi, anche perché da parte dei ministeri di settore la tendenza è quella di demandare il più possibile al decreto legislativo, anziché alla legge comunitaria, la quale, invece, in questa prospettiva dovrebbe essere vincolante o tale da indirizzare l'attività legislativa regionale.

Ripeto, comunque, che in merito a questo punto non sono in grado se non di accennare al problema, perché esso non è stato ancora oggetto di valutazioni approfondite, che, evidentemente, dovranno essere compiute non dal solo dipartimento cui sono preposte ma anche dagli altri ministeri interessati in materia (citavo quello dell'ambiente ma potrebbero esservene altri).

Tra i temi sempre interessanti le regioni, almeno per quanto riguarda le loro inadempienze comunitarie sul versante della spesa, c'è appunto quello relativo alla loro incapacità di spendere o, in qualche misura, di....

FRANCESCO SERVELLO. ...di spendere male.

LIVIO PALADIN, *Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali*. Anche di spendere male. Ma questo è già un punto più delicato che, comunque, richiede valutazioni diverse.

Se lo ritiene opportuno, signor presidente, affronterei adesso il terzo punto dell'audizione, cioè quello concernente i fondi strutturali.

PRESIDENTE. Poiché credo che sia difficile, tenuto conto dell'orario di convocazione dell'aula, concludere i nostri lavori nella seduta odierna, ritengo opportuno che il ministro termini oggi la sua relazione e che il dibattito sulla medesima sia rinviato alla prossima settimana.

LIVIO PALADIN, *Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali*. La ringrazio, signor presidente.

Cercherò di essere più rapido sui punti successivi, anche se mi dispiace di non potermi soffermare più a lungo proprio sul tema, che credo di generale e centrale interesse, relativo alla difficoltà di spesa riferita ai fondi comunitari.

Quanto ai problemi occupazionali conseguenti al Trattato di Maastricht, è ben noto come e quanto essi siano gravi. Lo ha accennato già il presidente e non starò a ripetermi. Voglio solo aggiungere che nella prospettiva di una completa attuazione, anche da parte italiana, degli impegni di Maastricht, la politica monetaria e di bilancio che occorrerà tenere ed osservare al fine di dare soluzione ai problemi suddetti, non potrà non determinare, almeno in qualche parte, fenomeni di recessione, con conseguenti difficoltà nei settori della produzione e della stessa occupazione.

Il punto interessante è che in qualche misura, specie dopo la conferenza di Edimburgo, la stessa comunità si sta dando carico di questi problemi, per cui la sussidiarietà sta rivelando la sua doppia faccia. Infatti, anche se oggi viene invocata, specie da parte britannica, come limite all'azione comunitaria, come espressione di maggiore spazio per gli stati membri, e magari nell'ambito dei medesimi per gli enti rappresentativi autonomi e territoriali che avessero il titolo politico per agire, la sussidiarietà significa anche il contrario, per il concetto in essa implicito e anche per la sua origine comunitaria: essa significa che la Comunità europea deve intervenire dove l'azione degli stati membri si riveli insufficiente e dove si tratti di raggiungere obiettivi comunitari.

Questo non è un punto di vista che i britannici e i danesi siano disposti ad accogliere, ma credo che esso non faccia violenza né alla logica né al testo del Trattato di Maastricht, né alle origini stesse del principio di sussidiarietà. In ogni caso nella prospettiva comunitaria vi sono impegni già presi genericamente sulla carta, i quali in qualche misura dovrebbero rimediare alle difficoltà occupazionali che si stanno determinando in

Europa forse in parte a causa non di Maastricht, che non ha ancora ricevuto attuazione, ma del mercato interno.

Per altro, questa politica comunitaria rimane ancora allo stadio delle affermazioni più che delle realizzazioni. Mi riferisco, in particolare, al progetto delle grandi reti transeuropee riguardanti l'energia, i trasporti, le telecomunicazioni che se realizzato in modo energico potrebbe avere una sua importanza notevole. L'Italia, mediante i suoi rappresentanti, ha insistito molto – per quello che mi risulta – su questi punti. Non ci sono ancora criteri in sede comunitaria che stabiliscano quali debbano essere le priorità in questa sede. Evidentemente è molto importante fare una cosa di questo genere perché le limitatezze finanziarie impongono di determinare le priorità medesime.

Inoltre, per quello che riguarda i finanziamenti, ci sono fortissime resistenze nel concreto da parte di tutti gli Stati. Credo da parte della stessa Italia che chiede per un verso e che poi per un altro verso non è in grado di impegnarsi fortemente in questa direzione. Più facile potrà essere il ricorso a qualche misura di sostegno indiretta soprattutto a favore delle piccole e delle medie imprese che costituiscono la spina dorsale dell'economia industriale italiana. Bisognerà far sì che non solo ci sia un'adeguata informazione della legislazione comunitaria in materia di mercato interno, delle opportunità concretamente offerte dal mercato interno, ma che anche le piccole e medie imprese siano concretamente in grado di partecipare ai pubblici appalti in sede europea, magari consorziandosi come è stato previsto sotto forma di gruppo europeo di interesse economico che dovrebbe fornire, specialmente alle piccole imprese, servizi, banche dati, creazione di consorzi per partecipare a gare d'appalto, formazione professionale e via dicendo.

Su questo punto potrei aver concluso se non fosse necessario accennare, proprio per la parte italiana, ad una problematica di particolare delicatezza che ci sta af-



fliggendo e che indubbiamente potrà influire in modo negativo – temo – sulla politica occupazionale del nostro paese. Mi riferisco al problema degli aiuti della mano pubblica alle imprese pubbliche o a partecipazione pubblica. Il problema si può ripercuotere, almeno sulla carta, a tutti i livelli e quindi non solo per quello che riguarda gli enti pubblici economici di maggior rilievo (EFIM, IRI), in ordine ai quali il problema si è evidenziato fin da queste settimane e da questi mesi con particolare gravità. Il problema – ripeto – si può ripercuotere a qualunque livello e quindi anche sulle società finanziarie regionali, sebbene per esse la questione ritengo sia di minore gravità, sia per le municipalizzate e in definitiva per qualunque tipo di impresa, in cui la mano pubblica assuma certe posizioni dominanti conferendo aiuti. In prospettiva comunitaria tali aiuti sono in parte assolutamente preclusi ed in parte devono essere concordati ed elargiti alle condizioni previste dalla Comunità. Da parte italiana vi è la tendenza ad ignorare tutto ciò, a sfuggire a questo tipo di vincoli, ma sarà sempre meno facile e più doloroso farlo perché se lo Stato italiano si sottraesse in maniera sistematica, ignorando la Comunità e i condizionamenti da essa posti, potrebbe trovarsi nella condizione di dover sopportare sanzioni pecuniarie enormi, tali da non solo annullare ma da risolvere in un *boomerang* l'aiuto economico che fosse stato conferito.

Come dicevo vi è la tendenza dell'Italia ad ignorare una tale situazione e di ciò ne ho avuta una piccola ma significativa conferma esaminando un decreto-legge *omnibus* in materia di imposte presentato dal governo Amato agli inizi dell'anno e successivamente reiterato per ben tre volte. In occasione del primo rinnovo il provvedimento ha subito un'integrazione sotto forma di comma intruso in cui si prevede l'ennesimo rinnovo di agevolazioni IVA a favore dei terremotati dell'Irpinia. Ciò in astratto potrebbe essere giustissimo, senonché su questo punto ho notato con un certo spavento (perché ciò coinvolge la mia personale

responsabilità) che l'Italia ha subito due consecutive condanne davanti alla Corte di giustizia della Comunità. La seconda, nel gennaio 1993, in termini particolarmente duri. Segnalo il caso ai componenti di questa Commissione perché può ben darsi che come parlamentari essi, in presenza di questo comma intruso, vengano chiamati a convertirlo e quindi è giusto che tutti i presenti sappiano che non si potrà farlo. Naturalmente si tratta di non perseverare testardamente in una politica di aiuti o di agevolazioni fiscali apertamente anticomunitaria; si tratta di trovare vie alternative per conseguire in maniera comunitariamente legittima lo stesso o analogo obiettivo. Tutto ciò è possibile anche se occorre lavorare con fantasia e comunque di concerto con la Comunità e non ignorandola o agendo contro di essa. Questo piccolo problema, che tuttavia potrebbe diventare anche grande, relativo alle agevolazioni IVA ai terremotati dell'Irpinia, potrebbe essere risolto convertendo le agevolazioni IVA in aiuti economici diretti a favore dei soggetti che effettivamente – sottolineo l'avverbio – si rivelassero bisognosi, nelle varie forme che si possono immaginare a questo scopo, ma non in quella delle agevolazioni fiscali perché questo la Comunità ormai non ce lo consente più.

Chiedo scusa per la lungaggine ma credevo che fosse un esempio significativo del modo in cui si deve procedere in questa materia senza rinunciare all'obiettivo ma nel tentativo di perseguirlo in forme accettabili.

Per quanto riguarda i fondi strutturali vi è innanzitutto un rinnovo del funzionamento di essi per il periodo 1994-1999 nei termini progettati da una proposta di regolamento del consiglio, presentata dalla Commissione, di cui ora si sta discutendo. Se i commissari non avessero a disposizione il testo potrei senz'altro trasmetterlo alla Commissione nelle vie brevi. Le date recate da tali testi sono quelle del 10 marzo, per quello che concerne la proposta di regolamento e del 12 marzo per quello che concerne la relazione.

Lei crede, presidente, di avere già queste carte?

**PRESIDENTE.** Le abbiamo avute in via informale, ma se il ministro lo ritiene può far pervenire alla Commissione una fotocopia della proposta per una più approfondita verifica.

**LIVIO PALADIN, Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali.** Ben volentieri. Per quanto riguarda i fondi, a mio modesto avviso (sono nuovo di queste scene e pertanto ignoro moltissime cose che voi probabilmente già conoscete), il problema più rilevante riguarda non tanto i regolamenti in sé e per sé, anche perché il nuovo regolamento sembra essere sostanzialmente riproduttivo del testo precedente salva la determinazione di un termine ulteriore, quanto la nostra capacità di spendere utilmente le somme in questione. Questo è un problema che interessa, come è noto, diversi ministeri e strutture governative; esso è di competenza del dipartimento che dirigo per quel che riguarda i PIM e solo in riferimento ad essi posso fornire alcuni dati riguardanti la capacità regionale di spesa. Peraltro sono coinvolti in prima linea il Ministero del lavoro, quello dell'industria, quello del bilancio e quello dell'agricoltura.

Ho proposto al Governo, e ciò ha trovato sollecito accoglimento, di istituire un ristrettissimo gruppo di lavoro con un rappresentante per ogni struttura interessata che, da un lato metta a confronto i dati, rielaborandoli quindi in maniera organica, relativi agli impegni assunti ed alle spese sostenute da parte regionale, dall'altro ricerchi i rimedi per quanto concerne le inadempienze. Quanto a queste ultime sono in condizione di fornire i soli dati relativi ai PIM che però sono già significativi. Riferendosi all'ultima fase, ossia a quella dei pagamenti, risulta che il Lazio è riuscito a pagare il 20,98 per cento di ciò che era sulla carta disponibile per questo tipo di programmi; la Sicilia il 25,1 per cento, la Sardegna il

29,23 e l'Abruzzo il 28,70: questi sono i casi più macroscopici se si prescinde da un particolare tipo di programmi che vede coinvolte più regioni.

Le regioni a loro volta obiettano che queste difficoltà non sono imputabili ad esse soltanto in quanto i fondi in questione devono essere effettivamente disponibili e siccome essi passano attraverso il tesoro, accade che tale dicastero rallenti il flusso finanziario, ostacolando di fatto la spesa regionale. Questo renderà opportuno integrare quel gruppo di lavoro, che cercherò di costituire nei prossimi giorni, con un rappresentante del Ministero del tesoro.

Peraltro è abbastanza evidente, se si riflette sulle percentuali di cui in via informale dispongo, che le cautele del tesoro nell'elargire tali somme rappresentano una causa relativamente minore del fenomeno, mentre quella maggiore riguarda la difficoltà di elaborare i programmi necessari e di dar loro pronta esecuzione. In sostanza da parte regionale, come da parte di ogni amministrazione pubblica coinvolta in questo genere di operazioni, sarebbe necessario programmare prima ancora di disporre delle somme, in modo da essere immediatamente pronti ad agire non appena questi denari arrivassero allo Stato e poi alle regioni.

Quali rimedi si possono immaginare per ovviare a questa folle situazione, per cui siamo più pagatori che creditori? In questa fase posso soltanto fare delle ipotesi, in quanto sarà compito di questo gruppo di lavoro e dei ministri interessati indicare un rimedio idoneo. Mi pare che in questo momento le vie da percorrere possano essere essenzialmente due, mentre una terza deve essere senz'altro scartata. Deve essere scartata, io credo, la via del commissario *ad acta* perché tale figura in una situazione del genere non serve a nulla; non si tratta infatti di assumere provvedimenti formali che le regioni tardano ad assumere, bensì di elaborare e di attuare programmi, azione questa ben più complessa.

Immaginando che tutto debba essere affidato alle regioni in nome del principio di sussidiarietà, bisognerebbe rafforzare le strutture di sostegno, che d'altronde già esistono (anche se in embrione dal punto di vista del personale e dei mezzi), di cui possano liberamente avvalersi le regioni nella predisposizione dei programmi prima indicati. Questo è stato già fatto, per quanto attiene ai PIM, presso il dipartimento di cui sono responsabile con risultati, mi si dice, apprezzabili.

L'altra ipotesi che per quanto mi risulta è stata coltivata specialmente in seno al Ministero del bilancio, che probabilmente è il più avanzato nello studio di questa problematica, è quella molto drastica e sanzionatoria di modificare l'obiettivo. Non intendo riferirmi al grande obiettivo, ossia quello comunitario, che non è certo modificabile, bensì a quello inteso come finalità specifica da raggiungere in quel campo. Si potrebbe immaginare di sanzionare le regioni inadempienti spostando la titolarità della spesa dalla regione allo Stato, sempre che naturalmente la spesa stessa vada a beneficio di quella regione. Ma ovviamente spostando la competenza si tratterebbe di realizzare cose completamente o profondamente diverse da quelle inizialmente immaginate. In pratica non si tratterebbe più del programma di com-

petenza regionale, per esempio di quello per lo sviluppo del turismo locale, bensì di gestire, faccio un altro esempio, le opere pubbliche di competenza dello Stato in una determinata regione. Questo secondo rimedio è molto drastico, può essere rischioso anche dal punto di vista dei risultati (le famose cattedrali nel deserto) e contraddice con il principio di sussidiarietà riferito questa volta non ai rapporti tra gli Stati membri e la Comunità, ma tra gli Stati e gli enti autonomi locali. Pertanto sarei portato a vedere con più simpatia il primo rimedio, sempre che esso riesca a diventare effettivamente operante, ma il discorso in questa fase è ancora all'inizio.

**PRESIDENTE.** In considerazione dell'imminente inizio di votazioni in Aula, propongo di rinviare alla prossima settimana il dibattito sulla relazione del ministro e la sua replica.

**La seduta termina alle 10,40.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 24 maggio 1993.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO