

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 MARZO 1996

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE UMBERTO CECCHI

La seduta comincia alle 11,30.

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

Esame ed approvazione del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali, l'esame della proposta di documento conclusivo. Essa è il frutto di un'attenta elaborazione dei temi che sono stati affrontati nel corso di quest'anno da parte della Commissione per cercare di mettere a punto le realtà che muovono – anzi, che spesso non muovono – i flussi dei fondi strutturali verso il nostro paese. Credo che, nonostante una serie di grosse difficoltà, sia stato svolto un ottimo lavoro e ritengo che il contributo emerso dalla nostra ricerca sia stato utile per indicare a chi si occupa di fondi strutturali quali siano le strozzature e le problematiche che ne rallentano il movimento e le destinazioni.

Il documento al nostro esame è una sorta di sintesi di quello che sarà il libro bianco sui fondi strutturali e conclude il lungo *iter* che ci ha visto impegnati su questo tema e ci ha consentito di chiarire vari punti. Sottopongo pertanto all'attenzione dei commissari la proposta di documento conclusivo da me predisposta, che è agli atti della Commissione: essa recepisce le indicazioni emerse nel corso dell'indagine ed ognuno di noi è chiamato ad esaminarla e ad esprimere il proprio parere.

Do la parola ai colleghi che intendono formulare le loro osservazioni.

FLAVIO TATTARINI. Sarebbe opportuno che il lavoro così complesso ed importante svolto dalla Commissione avesse una conclusione meditata da parte di tutte le componenti della Commissione stessa, perché l'approdo del documento conclusivo possa essere raggiunto con il necessario livello di responsabilità politica. È chiaro infatti che gli obiettivi che tale documento si pone rappresentano elementi di indirizzo per la futura organizzazione dei vari livelli di utilizzazione dei fondi strutturali e costituiscono altresì una risposta costruttiva e positiva alle sollecitazioni che ci sono venute dalle varie audizioni.

Non intendiamo giudicare negativamente l'assenza degli altri gruppi, ma non possiamo esimerci dall'osservare che essa non consente il pieno realizzarsi dell'obiettivo che ci siamo prefissi. A questo punto, in mancanza di questo supporto complessivo, non so se sia giusto approvare il documento conclusivo, a nome della Commissione, facendolo diventare l'elemento di orientamento della futura iniziativa della Commissione, del Governo, delle regioni e degli altri organismi interessati. Per quanto ci riguarda, esprimiamo una valutazione positiva sul documento in esame. Avremmo, però, gradito che si fosse potuto svolgere un confronto più allargato, per dare al documento il giusto valore.

Mi soffermerò ora sui contenuti del documento.

Nell'ambito dello sforzo finalizzato ad indicare i punti sui quali riorganizzare tutta la complessa materia della utilizzazione dei fondi strutturali, ci sembra giusto che venga evidenziata – nel documento conclusivo ciò è detto con chiarezza – l'e-

signenza prioritaria, a monte di qualsiasi lavoro organizzativo e politico che potrà essere poi svolto, di procedere ad alcune riforme che sono condizione indispensabile per andare avanti speditamente e per mettersi, se non altro, al pari degli altri paesi che, meglio del nostro, riescono ad utilizzare i fondi. Qualcuno di tali paesi – è citato nella relazione – è riuscito addirittura ad utilizzare di più di quello che dà alla Comunità europea, nel senso che utilizza tutti i fondi a disposizione che rappresentano un *surplus* rispetto alle erogazioni previste dalla ripartizione comunitaria. Questo elemento ci fa piacere, ma ci deve indurre a metterci al passo di tali paesi.

Crediamo che in questa relazione debba essere sottolineato con forza il fatto che uno dei primi compiti che dovranno affrontare i futuri Governo e Parlamento sarà quello di procedere ad una ridefinizione del rapporto tra centro e periferia nel nostro paese, dando corpo quindi ad un serio progetto di federalismo solidale, di federalismo regionalistico, che noi individuiamo come lo strumento che potrebbe, già di per sé, chiarire e velocizzare il rapporto tra Comunità, fondi strutturali e intervento nel nostro paese. Non solo, ma potrebbe dare corpo a ciò che viene invocato in ogni passaggio del documento conclusivo: mi riferisco ad una cultura della programmazione che sia concertata tra i vari livelli istituzionali e con le parti sociali e che abbia l'obiettivo della integrazione dello sviluppo, cioè di uno sviluppo non per settori ma per territori, nei quali garantire la possibilità di una programmazione che consentirà di utilizzare tutte le risorse disponibili. Non si tratterebbe quindi di una programmazione o, meglio, di un intervento fondato sull'emergenza (del tipo di quello che abbiamo avuto fino ad oggi) che investe fondi regionali e, separatamente da questi, quelli nazionali nonché, separatamente da tutti e due, i fondi comunitari.

Si dovrebbe quindi affermare una visione più globale ed integrata dello sviluppo la quale potrebbe avere una sua efficacia non solo se fosse pensata in tali

termini, ma anche se potrà contare sugli strumenti adatti per essere poi sufficientemente rapida nella sua attuazione. La rapidità nell'attuazione si potrà avere soltanto se il centro, il Governo e i ministeri manterranno un ruolo di coordinamento e di indirizzo e se la programmazione reale si concretizzerà attraverso l'assunzione piena di responsabilità da parte dei livelli regionali, non solo nella definizione dei piani e dei programmi integrati di intervento, ma anche nelle disponibilità e nell'indirizzo delle risorse. Quel processo di riallocazione delle risorse direttamente a livello regionale – avviato con la legge finanziaria per il 1996 – senza finalizzazione della spesa, ma responsabilizzando le regioni ad una corretta utilizzazione rispetto ai programmi integrati che esse hanno, rappresenta un primo passo che noi riteniamo debba essere rafforzato con un progetto di riforma ampio che interessi non solo i settori dell'agricoltura e dell'ambiente, ma anche gli altri settori produttivi più rilevanti (mi riferisco a quelli della piccola e media impresa, dell'industria e via dicendo). Solo in questo modo si potrà dare davvero una svolta seria alla utilizzazione nuova dei fondi nell'ambito di un rapporto diverso tra istituzioni di governo del nostro paese e la Comunità europea. Va da sé che un processo di questo tipo impegnerà le regioni – un primo passo lo abbiamo già fatto, come viene ricordato nella relazione – anche nella costruzione, nelle forme graduali e possibili, di un rapporto diretto con la Comunità europea.

Ricordo che la legge comunitaria per il 1994 ha già sancito taluni principi con norme precise. Anche questo rappresenta, a nostro avviso, un primo passo importante per la costruzione di un « ponte diretto » con la Comunità.

Nella sostanza, quindi, una delle prime questioni che vogliamo sottolineare positivamente e che nel documento dovrebbe assumere tutta la forza e la rilevanza possibili è relativa al fatto che la condizione per una utilizzazione piena e rapida delle risorse strutturali europee consiste nella necessità di dare un diverso assetto allo

Stato e di acquisire una diversa cultura della programmazione.

In questo quadro si inseriscono le misure proposte dal Governo e approvate dal Parlamento. Mi riferisco alle cabine di regia, al monitoraggio degli interventi, al rafforzamento dei controlli, alla semplificazione delle procedure ed alla possibilità di misurare, attraverso un monitoraggio, gli effetti che gli investimenti e gli interventi comunitari producono. Tali questioni sono a nostro avviso ben esplicitate e ben collocate nel documento conclusivo della indagine conoscitiva. Rileviamo, tuttavia, che lo sforzo compiuto nell'ultimo anno, anche con l'approvazione della legge n. 341 del 1995, debba essere supportato non solo da strumenti organizzativi come la cabina di regia (per quanto siano importanti la cabina di regia a livello regionale o i collegamenti ai fini del controllo, della misurazione degli effetti e della comprensione dei fenomeni che si producono in corso d'opera), ma anche da quella premessa, che è condizione indispensabile affinché le misure organizzative, collocandosi in un contesto istituzionale, politico e culturale diverso, possano realmente produrre effetti positivi.

Quello che ho testé delineato rappresenta, a nostro avviso, un primo passaggio importante.

La seconda questione che vorremmo sottolineare concerne gli aspetti finanziari del problema della copertura delle risorse necessarie per gli interventi (le forme di cofinanziamento, il partenariato e via dicendo). Noi pensiamo che in una visione diversa dello Stato – e quindi in un forte decentramento ed in una forte regionalizzazione delle responsabilità – non si possa prescindere dal ruolo che, nel bilancio nazionale e quindi in quelli delle regioni per effetti complementari, le risorse da destinare al cofinanziamento dovranno assumere. Il fatto che oggi si possa attingere al fondo di rotazione previsto dalla legge n. 183 del 1987 è un elemento importante, come è stato scritto anche nella relazione. Noi pensiamo, tuttavia, che tale previsione sia ancora troppo generica e che nelle prossime finanziarie dovrebbe essere defi-

nita in termini più chiari la partita da destinare al cofinanziamento, perché sia evidente l'impegno nazionale e quello regionale e perché sia possibile, attraverso una sua definizione precisa, stimolare anche una diversa attenzione della Comunità europea nei nostri confronti. In passato, infatti, in sede di trattativa per l'assegnazione dei *plafond* nazionali l'Italia presentava due *handicap*: da una parte i ritardi nell'utilizzazione delle risorse, come evidenzia la relazione, dall'altra l'indifferenza spesso mostrata dai governi nell'individuazione dei *plafond* di cofinanziamento, che rendevano di fatto la Comunità europea incerta sull'affidabilità del nostro paese. Ciò si è verificato appieno in relazione al settore agricolo. Al riguardo vorrei ricordare che tutte le misure di accompagnamento della riforma della politica agricola comune, per esempio i regolamenti che riguardano i prepensionamenti, le politiche in direzione del recupero ambientale, la forestazione e il regolamento concernente l'agricoltura sostenibile, di fatto hanno avuto una difficoltà reale di cofinanziamento e non hanno consentito che si utilizzassero le centinaia, migliaia di miliardi messi a disposizione dalla Comunità europea. In Toscana, per esempio, che viene citata giustamente come regione pilota di questa capacità di spesa, per quanto riguarda i regolamenti le richieste sono superiori alle disponibilità dei *plafond* assegnati a quella regione. Altre regioni non li hanno utilizzati minimamente, comunque vi è stato un ritardo nel rendere disponibili le risorse al fine di utilizzare appieno a livello nazionale l'intero pacchetto che era stato reso disponibile nel triennio. Gli altri paesi, invece, hanno avuto tutto il loro *plafond* e stanno trattando la riutilizzazione della parte non spesa.

Ritengo sia questa la seconda questione da sottolineare; del resto, la relazione si sofferma su tali aspetti, anche se forse bisognava sottolinearli con più forza. In fondo non si pone per la Commissione l'esigenza di dare atto a questo o a quel governo di avere o di non aver agito; in particolare, soprattutto attraverso l'impegno del sottosegretario Ratti, ci si è mossi con

più sollecitudine e più attenzione in questa direzione. Dobbiamo riconoscerlo, così come il sottosegretario Ratti darà atto a noi di aver cercato di svolgere al meglio il nostro lavoro. Tuttavia, non sarebbe giusto fermarsi ad una constatazione di questo tipo perché dobbiamo fornire indirizzi per recuperare pienamente una situazione che ancora non è stata sufficientemente risolta. Anche nella finanziaria per il 1996 su questa partita emerge grandissima incertezza rispetto al modo in cui ci poniamo di fronte alla Comunità, come abbiamo potuto constatare anche in incontri che la Commissione agricoltura ha avuto con i rappresentanti agricoli presso le ambasciate accreditate a Roma. Questo ci viene segnalato come elemento di nostro limite anche con ironia, con battute: atteggiamenti che pesano alquanto per chi si sforza di rappresentare bene il nostro paese.

La terza questione che desidero sottolineare è quella dello snellimento e della semplificazione delle procedure. Si pone al riguardo l'esigenza di rafforzare l'attenzione sulla semplificazione, a cominciare dalle procedure proposte dalla Comunità per l'attivazione dei fondi, che sono complicate, farraginose e fanno perdere tempo alle regioni, creando non pochi ostacoli al centro. Si pone, in sostanza, l'esigenza di semplificazione delle procedure regionali, che sarà possibile solo se si renderanno più semplici le procedure comunitarie; si tratta di un aspetto che è necessario sottolineare. Un rischio nuovo di complicazione può esserci nell'istituzione delle cabine di regia (nazionali e regionali), se non opereranno – come previsto – quali strutture di coordinamento, di controllo e di verifica sugli effetti, se non si produrranno – e mi riallaccio alle considerazioni iniziali – processi di riorganizzazione a livello dei singoli ministeri interessati alla procedura di utilizzazione dei fondi strutturali ed – ancora – se permarrà l'indifferenza a quel livello.

Riterrei pertanto opportuno inserire nella relazione – se mi è consentito, presidente – un ulteriore elemento oltre alla considerazione della necessità, come è

stato giustamente sottolineato, che si riorganizzino i ministeri per far passare di più la cultura europea, perché l'utilizzazione dei fondi non rappresenti un aspetto aggiuntivo ma sia parte integrante della politica dei ministeri, e perché ci sia un coordinamento orizzontale tra i vari ministeri in ordine alla programmazione collegata all'intervento strutturale europeo. Aggiungerei, anche l'esigenza – e l'abbiamo sottolineata in sede di esame della legge comunitaria per il 1994 – che su tutta la materia comunitaria, non solo sui fondi strutturali, si creino forme di coordinamento orizzontali che consentano una maggiore speditezza nell'adozione di tutte le norme comunitarie. Approfitterei per ribadire il concetto che abbiamo già espresso, ripeto, in sede di esame di legge comunitaria per il 1994. In particolare nel corso della prima discussione sulla legge comunitaria si era posta la questione – la cito perché sono stato io a sollevarla, ma rappresenta un esempio significativo – del miele vergine integrale. Il Ministero degli affari esteri chiedeva di sopprimere la norma della legge n. 752 che aveva introdotto in Italia la dizione di miele vergine integrale perché la Comunità esclude la possibilità di questa dizione in rapporto alla direttiva comunitaria del 1982. Il Ministero dell'agricoltura predispose invece tutti gli atti perché il miele vergine integrale venisse riconosciuto presso l'Unione europea; quindi un ministero chiedeva di sopprimerla, un altro di dar corso a quella norma. La legge comunque esiste e si è creata soprattutto una gran confusione.

Approfitterei, allora, del dibattito odierno anche per ribadire l'esigenza di una definizione di coordinamento orizzontale tra i vari ministeri, non solo per le politiche strutturali ma anche finalizzata alla più generale necessità di un coordinamento nell'adozione tempestiva di tutte le normative europee; anche questo è un aspetto rilevante. Ovviamente tutto ciò sarà possibile solo se il centro, i ministeri, assumeranno un ruolo sempre più ordinato al coordinamento e all'indirizzo e sempre meno volto alla gestione e alla

regolamentazione; aspetti che mi sembra abbiano fatto il loro tempo.

Con queste sottolineature noi riteniamo che il documento possa essere approvato; rimane, tuttavia, in noi la riserva – ripeto – che sarebbe stato opportuno un ulteriore e più approfondito dibattito da parte di tutti i gruppi dal momento che si tratta di un testo che poi diventerà orientativo per il futuro.

PRESIDENTE. Ritengo che l'appunto dell'onorevole Tattarini in merito ad una maggiore attenzione da parte dei colleghi di tutti i gruppi debba essere tenuto in considerazione perché il tema che abbiamo affrontato e la proposta finale sulla quale stiamo lavorando meritano certamente la massima attenzione, proprio perché quest'ultima è destinata a rappresentare un punto fermo in relazione ai fondi strutturali, alla loro storia, alle difficoltà e agli sviluppi futuri.

Ritengo, altresì, che le proposte illustrate dall'onorevole Tattarini nel suo intervento siano interessanti ed alcune di esse possano essere prese in seria considerazione al fine di un loro inserimento nel documento di riflessione finale. Mi riferisco soprattutto a quelle proposte che mirano ulteriormente alla semplificazione e snellimento di tutte le procedure relative al riutilizzo dei fondi.

Sono lieto che sia presente, su mio invito personale, ai lavori odierni il sottosegretario Ratti in rappresentanza del Governo. Egli non potrà intervenire nel merito, ma ritengo utile che ascolti le proposte dei gruppi presenti perché ne possa eventualmente tenere conto in futuro.

Il riferimento che lei ha fatto all'esigenza di un maggior raccordo ed una maggiore intesa tra i vari settori, nel caso specifico fra i vari ministeri, mi sembra uno dei punti chiave. Lei ha citato l'esempio del miele e della dizione da adottare; ad esso si può aggiungere – è tra l'altro presente il collega Trapani – il problema del vino, sul quale la Commissione ha dibattuto ampiamente. Anche sulla questione del vino, infatti, i ministeri si trovarono ad affrontare il problema in maniera diversa

senza alcun rapporto tra loro. Conseguentemente si determinò una situazione assurda tale da snaturare completamente la realtà del vino, facendone un qualcosa più simile alla birra che agli ottimi prodotti del nostro paese.

Ritengo che le proposte avanzate dal collega testé intervenuto siano da accogliere; penso, tra l'altro, che altre ne verranno dai deputati oggi presenti.

FRANCESCO PAOLO LUCCHESI. Innanzitutto, considerato che siamo giunti alla conclusione dei nostri lavori, colgo l'occasione per ringraziare il presidente Cecchi per il lavoro che egli ha impostato in maniera intelligente e fattiva, in particolare per l'indagine conoscitiva che abbiamo svolto e che ha portato a conclusioni di notevole importanza.

Ringrazio anche il sottosegretario Ratti per l'impegno personale e per la costante partecipazione ai lavori della Commissione nonché per la sua presenza discreta e intelligente, che abbiamo apprezzato così come abbiamo valutato positivamente il suo contributo.

Fatta questa premessa, ritengo che il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sia da condividere, pur con qualche breve osservazione.

Il collega Tattarini è intervenuto in maniera approfondita e non voglio quindi tornare sui temi già affrontati. Desidero solo sottolineare una questione che definirei di cultura per quanto riguarda i fondi strutturali. Spesso, infatti, in periferia, a livello di amministrazioni comunali, provinciali e regionali, vi è scarsa conoscenza del problema da parte di coloro i quali sono preposti a tale funzione. Pongo, dunque, l'accento proprio sull'aspetto culturale, richiamando l'esigenza di corsi di formazione e di aggiornamento per gli amministratori sulla tematica della quale ci stiamo occupando. Troppo spesso, infatti, come dicevo, vi è disinformazione in materia di fondi strutturali. È vero che ultimamente se ne sta parlando di più; la nostra Commissione ha svolto un'indagine conoscitiva ed in tutta Italia si sta sviluppando un dibattito sulla problematica. In ogni

caso ho notato che molte volte chi partecipa a tali riunioni non riesce ad individuare punti di riferimento. Quindi, accanto ad un approfondimento culturale, occorrerebbe indicare punti di riferimento concreti, per esempio una sorta di agenzia alla quale ci si possa rivolgere per sapere cosa occorre fare e in che consistano i fondi strutturali.

In proposito – è quasi inutile ripeterlo – i fondi strutturali rappresentano l'unica fonte di finanziamento per lo sviluppo del meridione, essendo state eliminate tutte le altre risorse. Pertanto se si perde tale occasione – non dobbiamo smettere di ripeterlo – perdiamo tutto. Per molti anni vi è stata un cultura diversa, che portava a rivolgersi sempre allo Stato: tutto veniva dall'alto, come la manna dal cielo. Ora, mi si consenta il gioco di parole, la manna dal cielo effettivamente c'è: infatti, i fondi esistono e vengono dall'Europa, ma non se ne approfitta perché occorre un piccolo impegno personale, la partecipazione di ciascuno per utilizzarli. Ebbene, bisogna stimolare una partecipazione e ciò deve essere fatto da chi è preposto a tali iniziative. Mi sembra che il Governo, nella persona del sottosegretario Ratti, abbia raccolto tale esigenza di informazione. Non mi riferisco solo alla necessità di una maggiore informatizzazione nel campo, prevedendo una rete informatica; intendo parlare anche di informazione di tipo culturale, come dicevo all'inizio del mio intervento.

In conclusione, rilevo che il documento finale da noi predisposto e tutte le audizioni svolte dalla Commissione serviranno come base per una eventuale ripresa della tematica nella prossima legislatura; ci si potrà avvalere, infatti, della nostra esperienza nonché di quella che nel frattempo verrà acquisita in periferia. In ogni caso nella prossima legislatura si dovrà partire dagli elementi già acquisiti, valutando pienamente la complessità del problema così da poter intervenire in modo più concreto, indicando in maniera più precisa le possibilità di utilizzo dei fondi strutturali e formulando proposte operative.

Concludo ringraziando tutti i colleghi della Commissione che hanno partecipato alla nostra « avventura », con l'augurio di poter riprendere prossimamente il lavoro in maniera proficua.

PRESIDENTE. Quanto affermato dall'onorevole Lucchese, che ringrazio, può essere ricollegato a ciò che ha detto l'onorevole Tattarini. Stiamo svolgendo quest'ultimo dibattito in chiusura dell'indagine conoscitiva sui fondi strutturali in un periodo particolare: i lavori della Camera sono ridotti al minimo poiché a breve si svolgeranno le elezioni politiche; quindi l'interesse sulla sintesi finale del lavoro svolto si è leggermente affievolito. Tuttavia ritengo che il nostro dibattito, anche grazie alla presenza del Governo nonché all'attenzione che tutti noi dimostriamo nei confronti dei problemi esaminati, meriti di essere apprezzato – come dicevo – proprio in considerazione della fase istituzionale particolare nella quale ci troviamo.

ENRICO INDELLI. Mi associo al collega Lucchese nel ringraziare soprattutto il presidente Cecchi, per il lavoro esemplare che ha svolto, ed il Governo, in particolare il sottosegretario Ratti.

Credo che lo sforzo compiuto dalla Commissione, nonostante gli ultimi mesi di difficoltà anche per quanto riguarda le audizioni, rappresenti un contributo importante che possiamo consegnare non solo ai deputati che comporranno la Commissione nella prossima legislatura, ma anche alle strutture presenti sul territorio. Infatti la quantità e la qualità del materiale raccolto (è sufficiente vedere il numero di audizioni compiute) può diventare un ottimo strumento per chi lavora sul territorio. Proprio a ciò voglio finalizzare il mio intervento, perché, grazie al lavoro svolto dalla nostra Commissione, si è iniziato a parlare di programmazione territoriale integrata e di un possibile sviluppo integrato sul territorio.

Abbiamo parlato di cabine di regia; rispetto a ciò, sottosegretario Ratti, ritengo che la costituenda cabina di regia (nazionale o regionale) presenti una piccola

pecca: la mancata partecipazione delle parti sociali. Nel corso delle audizioni che abbiamo svolto, spesso abbiamo sentito lamentare l'impossibilità di partecipazione, non solo a livello decisionale ma soprattutto a livello di programmazione, delle parti sociali che operano sul territorio (Unioncamere, Lega delle cooperative, Confcommercio).

Rispetto a tali problematiche – il collega Tattarini è stato esemplificativo ma sintetico anche nella proposta – ritengo opportuno realizzare un coordinamento di tipo orizzontale e verticale tra le strutture. Personalmente, come parlamentare alla prima legislatura, ho sempre rilevato che nei vari ministeri delegati a tali attività (mi riferisco ai Ministeri del bilancio, dell'industria, dell'agricoltura, del lavoro) non vi è mai stata alcuna coesione. A tale proposito, l'unica struttura che al momento presenta una situazione diversa è quella istituita presso il Ministero del bilancio, diretta dal dottor De Dominicis, al fine di avere un quadro di insieme complessivo. A livello regionale avviene la stessa cosa. Ebbene, occorre rilanciare un discorso di nuova progettualità, e mi riferisco alla cosiddetta ingegneria non solo finanziaria, perché si tratta di utilizzare al meglio questi fondi, ma anche di tipo legislativo: abbiamo bisogno di leggi di spesa che possano coprire realmente possibili investimenti.

L'8 agosto scorso abbiamo approvato la legge n. 341 che, di fatto, rappresenta un intervento normativo i cui regolamenti oggi non sono ancora operativi (probabilmente il Presidente della Repubblica in questi giorni avrà firmato il decreto relativo). Manca inoltre l'elemento della coesione. La mia non vuole essere una critica, ma una proposta e un momento di riflessione.

Allo stesso modo, credo sia indispensabile il concorso delle parti sociali non solo nella fase della programmazione ma anche in quella dell'esecuzione. Ritengo sia necessario che l'azione del CNEL, nella fase istruttoria o in quella del coordinamento, non si esaurisca solo in un momento di sintesi da un punto di vista progettuale,

perché una volta approvato il progetto, al di là delle difficoltà operative, legislative ed anche di carattere politico, è importante che vi sia un'assistenza operativa, una sorta di « tutoraggio » sul territorio.

Infatti, gli enti sovracomunali, le province, le comunità montane ma anche le parti sociali come le camere di commercio, se non vi è un'azione di coordinamento di carattere europeistico, credo che da un punto di vista politico si troveranno sempre in difficoltà. Ecco perché, quando si parla di modernizzazione della nostra burocrazia – è un concetto che è stato ripreso più volte in questa Commissione – si deve mirare a far sì che essa possa interloquire direttamente con Bruxelles. Non a caso, la legge comunitaria 1994 ha previsto la possibilità di istituire sedi di rappresentanza regionali a livello della Comunità europea per le regioni ed anche per le province autonome di Trento e Bolzano.

Credo che queste sedi di rappresentanza regionale debbano trovare un momento di sintesi anche in tutte le province, perché queste o hanno una funzione di raccordo sovracomunale, oppure a mio avviso rischiano di essere tagliate fuori da un discorso di programmazione del territorio. E allora queste sedi dovrebbero diventare delle agenzie vere e proprie di rappresentanza non solo burocratica ma anche di investimenti, in modo da invogliare ed incentivare quelli dei privati. Infatti, se è vero che nella legge n. 341 è previsto il cofinanziamento dei nostri fondi (quasi 44 mila miliardi, di cui 32 mila miliardi sono destinati al Mezzogiorno d'Italia), deve esserci anche la possibilità di un'azione di partenariato privato.

È questo un aspetto determinante perché l'Italia nella fase attuale deve dare credibilità soprattutto a chi investe nella copertura dei rischi dell'oscillazione del cambio ECU-lira; altrimenti, non solo i nostri cittadini che hanno contratto mutui in ECU ma anche coloro che investono in questo ambito si troveranno svantaggiati.

Ritengo che su tali parametri, sulle coordinate di una programmazione integrata si possa dare un grosso contributo. Credo che la Commissione speciale per le

politiche comunitarie – se non erro quella di oggi è l'ultima sua riunione – abbia lavorato soprattutto con il contributo e lo sforzo di chi ha creduto che essa potesse parlare europeo. Anche la proposta di riforma del regolamento presentata dal collega Stornello ha una valenza rilevante: dobbiamo chiedere, ma con grande forza, al prossimo Presidente della Camera che questa Commissione diventi permanente, perché altrimenti la sua funzione sarà sempre marginale. Il lavoro svolto dalla nostra Commissione deve rappresentare innanzitutto un momento di riflessione di carattere legislativo, deve essere di supporto all'attività parlamentare e non deve significare solo partecipazione ai convegni (che, per carità, hanno pure la loro importanza). Credo che questa possa essere la vera vocazione della Commissione per le politiche comunitarie.

Si è parlato del Mezzogiorno, ma dobbiamo tener presente che esiste anche una questione settentrionale rispetto ad una interpretazione delle norme comunitarie. Il problema non sta nel dibattere di un nuovo federalismo fiscale: per le direttive comunitarie il federalismo già si attua e vi è la possibilità, attraverso un corretto utilizzo dei fondi strutturali, di realizzare le vocazioni ideali di un territorio, di valorizzarne le capacità imprenditoriali e progettuali, offrendo competenze e non solo assistenza.

Così, il concetto del *project financing* deve passare anche attraverso la nuova figura presentata nella relazione, quella del *project manager*. Forse si può trovare un'assonanza con la legge n. 44 sull'imprenditoria giovanile, che ha rappresentato un buon *input* per il Mezzogiorno, perché anche nelle situazioni più degradate, come Secondigliano, si sta lavorando ad un nuovo concetto, quello del *job creation*, per portare ad un approccio diverso della situazione nei confronti della quale Governo, Parlamento, regioni e province devono assumersi una nuova responsabilità politica.

Infine, occorre ricordare che la legge n. 341 – il sottosegretario Ratti lo ricorderà bene – è stata il biglietto da visita, la

carta di credito, diciamo così, che il ministro Masera ha presentato alla Commissione europea per poter ottenere la riapertura dei termini per i 7 mila miliardi di cofinanziamento. Anche sui tempi possiamo lavorare quando vi è credibilità; sulle modalità di spesa possiamo chiedere una maggiore flessibilità delle procedure comunitarie, ma sui tempi possiamo lavorare solo se dimostriamo di saperli utilizzare in modo corretto e con progetti adeguati.

PRESIDENTE. La ringrazio per i temi affrontati. Lei ha rivolto una domanda al sottosegretario Ratti, al quale, dopo l'intervento dell'onorevole Trapani, darò la parola, inteso che egli può solo risponderle ma non può entrare nel merito del documento di cui stiamo discutendo.

NICOLA TRAPANI. Ho sentito la necessità di prendere la parola per ringraziare innanzitutto il presidente della nostra Commissione per il lavoro svolto, specie dopo aver letto il documento conclusivo relativo all'indagine conoscitiva sull'utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali. Ritengo che la Commissione speciale per le politiche comunitarie, proprio come diceva il collega Indelli, dovrebbe diventare una Commissione permanente, dato che ormai i giochi vengono fatti nella Unione europea; pertanto, un contatto costante e continuo con essa è molto importante.

Leggendo il documento conclusivo ho trovato molti spunti interessanti e molte notizie che davvero mi hanno fatto comprendere la necessità di operare con immediatezza perché la situazione nel nostro paese venga a cambiare; altrimenti, perderemo altri miliardi che ci sono messi a disposizione e che praticamente sono indispensabili per molte zone sottosviluppate del nostro paese.

Da meridionale desidero dire al sottosegretario Ratti – che ringrazio per la sua costante presenza – che sono dispiaciuto del fatto che finora i fondi strutturali utilizzati abbiano riguardato principalmente la formazione professionale. A mio avviso,

questi soldi sono stati sprecati! Abbiamo creato solo delusioni organizzando i corsi di formazione, dai quali sono uscite persone che si sentono fallite, perché non trovano una giusta collocazione. I corsi, infatti, non sono inquadrati in un contesto organico e ad essi spesso partecipano disoccupati in cerca di lavoro; noi li mandiamo a scuola, diamo loro qualche piccolo sussidio, ma in pratica generiamo ancora più amarezza in questa gente. A mio avviso ciò deriva da due questioni fondamentali, ossia la lentezza burocratica che caratterizza il nostro paese e la mancanza di programmazione, evidenziata del resto anche dal documento. La programmazione deve avere innanzitutto carattere nazionale e deve essere vincolata agli indirizzi comunitari per poi essere ripartita nell'ambito regionale. Se non opereremo in tal senso ci limiteremo a predisporre programmi paragonabili a cattedrali nel deserto che non saranno mai in grado di creare occupazione, lavoro e redditività.

Riferendomi in particolar modo al settore dell'agricoltura, a quel mondo che rappresenta ancora oggi l'elemento portante dell'economia meridionale, mi permetto di insistere affinché il Governo predisponga programmi seri. La regione da cui provengo, la Sicilia, ha una forte produzione vitivinicola e non è possibile che non si riesca a predisporre per quell'area un programma che partendo dalla viticoltura si estenda all'enologia, alle strutture di vinificazione e, quindi, alle strutture di commercializzazione e che sia in grado di garantire trasporti celeri a costi accettabili, in modo tale da rendere questa regione competitiva con le altre; un programma che preveda anche in questa zona — se riconosciamo la vocazione della Sicilia alla crescita in questo settore — la formazione professionale. Contemporaneamente dobbiamo avere la certezza che chi investirà in quel settore potrà ricavarne un reddito. Tutto questo non si verifica, le nostre azioni sono frammentarie e molto spesso si configurano come iniziative che fanno leva solo sull'intervento comunitario senza alcun collegamento con gli investimenti e gli indirizzi nazionali (che invece

emerge dallo spirito dei fondi comunitari).

Cerchiamo di supplire alla mancanza di fondi nazionali in certi settori facendo ricorso a quelli comunitari senza che da parte del Governo nazionale vi sia la volontà di portare avanti un certo indirizzo in una determinata zona. Questo vale per tutti i settori e rilevo quindi la necessità di porre in essere al più presto interventi coordinati ed integrali, e non iniziative casuali di tamponamento. Spesso gli interventi sono vanificati dall'esistenza di un apparato burocratico, paurosamente lento, che non consente, per vari motivi, investimenti privati. Non dobbiamo infatti dimenticare che in determinate zone i fondi strutturali presuppongono la necessità di attingere a finanziamenti privati. Esistono, per esempio, regioni in cui il 74 per cento delle entrate è già vincolato in stipendi e spese generali, che non possono quindi porre in essere alcun intervento. Sono questi gli aspetti più vergognosi della politica che finora abbiamo portato avanti. Quanto ho affermato presuppone anche una discussione sulla mobilità del personale; non è infatti possibile che alcune regioni debbano ancora sopportare simili oneri.

A conclusione della mia esperienza politica desidero ringraziare tutti ed augurare che quanto non sono stato capace di fare personalmente per la mia terra, per il mio Meridione, per tutta l'Italia (il problema, infatti, riguarda tutto il paese) possa essere fatto da altri colleghi in questa Commissione, possibilmente gli stessi e con lo stesso presidente.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Trapani per le sue parole a conclusione dei nostri lavori.

Do la parola al sottosegretario Ratti affinché risponda alle questioni poste dall'onorevole Indelli.

GIORGIO RATTI, *Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea.* Ringrazio il presidente per avermi dato l'opportunità di ri-

spondere, sia pure in un contesto riservato come è quello dei nostri lavori odierni.

La legge n. 341 non prevede soltanto l'istituzione della cabina di regia ma anche quella, al suo fianco, del comitato per l'indirizzo e la valutazione degli investimenti. In questo comitato sono rappresentati i principali responsabili della gestione dei fondi (direttori generali dei ministeri e rappresentanti delle regioni) e le forze sociali (lavoratori e datori di lavoro). Il comitato ha tra l'altro il compito di indicare gli indirizzi alla cabina di regia ed è quindi strettamente collegato con essa, mentre la cabina di regia assicura il segretariato del comitato. Proprio in questi giorni stiamo lavorando alla costituzione del comitato ed abbiamo chiesto alle regioni e alle varie confederazioni interessate i nominativi delle persone che desiderano diventarne membri. Non ritengo si tratti di nomine giacché non è il Governo ad indicare i nominativi; sono quindi del parere che il comitato possa essere regolarmente costituito al più presto. Si tratta, in effetti, di un supporto importante, indispensabile per la buona attività della cabina di regia.

Aver creato un organismo a doppia faccia (da un lato la cabina di regia, dall'altro il comitato) è la conseguenza di una scelta tecnica, condivisa dal legislatore, volta a fare in modo che la cabina di regia abbia funzioni più propriamente operative e sia caratterizzata da un collegamento burocratico essenziale per mandare effettivamente avanti i suoi adempimenti, ma che al tempo stesso vi sia un organismo in cui siano rappresentate le parti sociali che lavora a fianco della cabina di regia (e forse anche al di sopra di essa, giacché è il comitato a dettare gli indirizzi). Ritengo che queste mie considerazioni possano configurarsi come un completamento dell'analisi da voi compiuta.

Signor presidente, sembra anche a me doveroso ringraziare la Commissione. Anch'io ho appreso molto dai suoi lavori ed ho cercato, per quanto possibile, di fare tesoro di questa esperienza anche nelle applicazioni pratiche, sebbene non tutto sia riuscito (ma il compito era enorme!).

Ho scritto oggi che questo dei fondi comunitari è un *puzzle* gigantesco.

Vi ringrazio comunque molto per le espressioni che avete usato nei miei riguardi. Anch'io mi augurerei di poter continuare a collaborare con voi in qualsiasi altra circostanza!

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Ratti per la sua risposta.

Siamo giunti al termine del dibattito sulla sintesi del lavoro di questi lunghi mesi. Anche questa mattina, dall'ampia esposizione dell'onorevole Tattarini e dalle osservazioni dei colleghi intervenuti successivamente, è emersa la necessità di essere molto più attenti e presenti quotidianamente sul tema del rapporto tra l'Italia e l'Europa, in particolare con riferimento alla formazione e all'utilizzo dei fondi strutturali.

Concludiamo questa breve legislatura in un momento particolare, mentre l'Europa si dibatte a fronte di nuovi e grandi problemi che la assalgono. Abbiamo avvertito, a seguito degli incontri con il ministro plenipotenziario Fagiolo, l'inquietudine presente tra quanti fanno parte del gruppo di riflessione di Maastricht nel rivedere certi temi e nell'affrontarne altri. Siamo di fronte ad una germanizzazione che si fa sentire sempre di più in un'Europa che cerca di trovare se stessa ma che ancora non ci riesce e che, proprio in questo momento, si trova impegnata nella ricerca di nuovi equilibri. Abbiamo un nord complesso che spinge verso l'apertura ad est (poi però dovremo pagare questa scelta che riguarderà, ancora una volta, i fondi strutturali). Sarà un ulteriore consistente problema che ci troveremo a dover fronteggiare quando, con l'apertura ad est, verrà redistribuito il costo dell'unico grande paese che si delinea. Allora i fondi strutturali rappresenteranno un problema ancora più grave.

Vi sono però tante difficoltà politiche che si frappongono a questo processo. Spetterà ai prossimi parlamenti - spero si risolva rapidamente la questione Europa, così come è stata impostata nell'ultimo anno - esaminare questi temi ed

inserirli nella nuova dimensione della Comunità.

Ringrazio i colleghi che hanno partecipato alla redazione del *Libro bianco*; ringrazio i colleghi che si sono prodigati perché il lavoro potesse concludersi oggi, proprio sul filo di lana. Li ringrazio perché credo – ed è giusto che lo dica – facciano veramente parte dell'Europa. Sono un piccolo, ridotto gruppo di parlamentari che credono nell'Europa.

Concludendo questo lungo periodo di lavori, devo purtroppo rilevare che nel Parlamento italiano l'Europa è scarsamente sentita. Ritengo doveroso sottolinearlo perché probabilmente tale situazione rispecchia la lontananza del nostro e di altri paesi dalla Comunità.

La Commissione che rappresentiamo ha lavorato disperatamente perché l'Europa fosse più vicina, perché capissimo ed affrontassimo meglio i problemi dell'Europa. Coloro che hanno maggiormente partecipato hanno lavorato con la tenacia di chi combatte una battaglia che merita di essere condotta fino in fondo e si sono impegnati non solo in questa sede ma anche in aula cercando di essere presenti nei convegni e nei dibattiti nei quali si è parlato di Europa.

Mi auguro che nel nostro e in alcuni altri paesi dei quindici che compongono la Comunità lo spirito europeo si sviluppi sempre più. A tal fine – lo dico a conclusione dei lavori – sarà necessario che i parlamenti nazionali vengano posti in condizione di lavorare sulle direttive comunitarie, che sono destinate a divenire leggi

dello Stato, per poter contribuire in maniera razionale ed intelligente alla loro nascita. Occorre evitare che ci si trovi ancora di fronte a documenti che nel nostro ordinamento risultano pressoché inattuabili: mi riferisco, per esempio, alla relativamente recente legge sulla sicurezza nei posti di lavoro che, se fosse applicata nella sua attuale stesura, porrebbe in grosse difficoltà la piccola e media industria del paese e che dunque risulta, a mio modesto avviso, praticamente inattuabile.

Credo dunque che i parlamenti nazionali debbano essere maggiormente presenti nella fase della elaborazione delle discipline, per fornire il contributo necessario a renderle applicabili nei vari paesi.

Grazie a tutti voi, colleghi; grazie per i vostri contributi e per i vostri interventi. Ci auguriamo di ritrovarci tutti qui a lavorare per l'Europa!

Passiamo alla votazione.

Pongo in votazione la proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali.

(È approvata).

La seduta termina alle 12,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 18.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULL'UTILIZZAZIONE DA PARTE DELL'ITALIA
DEI FONDI STRUTTURALI

1. Modalità di svolgimento e obiettivi dell'indagine. – 2. I fondi strutturali dell'Unione europea. – 3. La politica di programmazione. – 4. I principi della programmazione finanziaria e della complementarità della spesa. – 5. Il principio del partenariato. – 6. Il rapporto tra l'Unione europea e le istituzioni nazionali e regionali. – 7. Considerazioni finali.

1. *Modalità di svolgimento e obiettivi dell'indagine.*

Nel corso dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo da parte dell'Italia dei fondi strutturali sono stati auditi dalla Commissione speciale per le politiche comunitarie rappresentanti del mondo politico, economico e sociale i quali, ognuno negli aspetti di propria competenza, si sono soffermati sulle questioni più rilevanti.

Fin dalle prime audizioni sono emersi alcuni temi di fondo, sui quali la Commissione ha incentrato la sua attenzione, e rispetto ai quali ha cercato di acquisire utili elementi di valutazione sia da parte dei soggetti istituzionalmente preposti alla gestione dei fondi comunitari, sia da parte dei soggetti economici che più direttamente dovrebbero beneficiare dell'erogazione delle risorse stanziare dall'Unione europea e cofinanziate dallo Stato.

L'obiettivo fondamentale dell'indagine era, infatti, di verificare se le cause del parziale utilizzo dei fondi comunitari fossero da imputare al meccanismo di erogazione, così come definito dalla normativa comunitaria, oppure ad un'insufficiente e distorta gestione di tale meccanismo da parte delle strutture nazionali preposte alla definizione degli interventi.

La Commissione ha avviato la sua indagine tenendo presente una considerazione di fondo: soltanto il 30 per cento dei fondi comunitari stanziati per l'Italia nell'ambito del primo intervento programmato dalla Comunità europea (1989-1993) sono stati effettivamente utilizzati, mentre altri Stati membri dell'Unione europea — e tra questi anche i paesi economicamente meno evoluti, come il Portogallo e la Grecia — hanno utilizzato nella quasi totalità i fondi comunitari loro destinati. Alla luce di questa considerazione è, dunque, apparso legittimo chiedersi perché il pur articolato meccanismo comunitario di erogazione dei fondi funziona in modo efficiente per la totalità degli Stati membri dell'Unione, ad eccezione dell'Italia; e perché, nel contesto italiano, alcune regioni — prima fra tutte, la Toscana — hanno raggiunto percentuali di utilizzazione dei fondi prossime al 90 per cento.

Partendo da queste constatazioni di base, la Commissione, nel corso dell'indagine, si è sforzata di dipanare una matassa apparsa subito assai intricata, giungendo infine ad individuare talune questioni di fondo del problema, rispetto alle quali si possono prospettare ipo-

tesi di soluzione, che consentano al nostro Paese di usufruire pienamente dello stanziamento di 20.614 milioni di Ecu (pari a circa 44.000 miliardi di lire) previsto per il periodo 1994-1999.

2. *I fondi strutturali dell'Unione europea.*

Una breve sintesi delle modalità di funzionamento e delle finalità dei fondi strutturali aiuterà a comprendere meglio le disfunzioni che si determinano nel sistema italiano.

Al fine di contribuire al riequilibrio regionale e settoriale negli Stati membri, la Comunità ha sviluppato alcuni strumenti finanziari di erogazione a fondo perduto (in quanto erogano contributi non rimborsabili), che sono: il Fondo Agricolo di Orientamento e Garanzia sezione Orientamento (FEOGA-or.), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). Attraverso tali strumenti — dei quali i primi tre sono detti fondi strutturali, poiché istituiti a servizio delle politiche strutturali — la Comunità realizza interventi volti ad eliminare le disparità socio-economiche fra le diverse aree geografiche dei Paesi dell'Unione europea. Dall'Atto Unico Europeo del 1986 il fondamento giuridico dei fondi strutturali risiede nel Trattato (articoli 130A-130E), e nel 1988, in attuazione dell'articolo 130D, la Comunità ha dato luogo alla cosiddetta riforma dei fondi, adottando i regolamenti di razionalizzazione dei fondi strutturali, successivamente modificati dai regolamenti CEE nn. 2082/93, 2083/93, 2084/93, 2085/93 e 4056/93, attualmente in vigore. Con l'adozione dei regolamenti di rinnovo e rifinanziamento dei fondi strutturali, il Consiglio ha rafforzato i principi fondamentali della complementarità, del partenariato e della programmazione, ridefinendo altresì gli obiettivi prioritari dei fondi, da realizzare in programmi pluriennali di sviluppo tendenti soprattutto al superamento dell'intervento tradizionale: i soggetti beneficiari sono le regioni, che devono presentare al Consiglio dei ministri il piano pluriennale nel rispetto della programmazione economica nazionale; non è esclusa la possibilità di interventi a favore dei privati, purché i progetti proposti da questi ultimi siano compatibili con il piano di sviluppo regionale (ogni obiettivo richiede l'articolazione di un piano regionale).

L'intervento dei fondi strutturali deve, dunque, essere considerato complementare rispetto alle azioni condotte dagli Stati membri, ed è caratterizzato dalla stretta concertazione tra Commissione, Stato membro interessato e autorità nazionali competenti alla gestione del programma (queste ultime sono designate dagli Stati membri). In sostanza avviene che gli Stati membri presentano alla Commissione i piani operativi definiti dalle regioni, ed in una seconda fase la Commissione, in stretta concertazione con gli Stati membri, le autorità regionali e locali, elabora i cosiddetti quadri comunitari di sostegno che definiscono le priorità dell'azione comunitaria e identificano gli interventi strutturali necessari; l'impegno di contributo dei fondi è stabilito in base alla decisione con cui la Commissione approva l'azione. Le regioni esercitano, quindi, un'attività di monitoraggio finalizzata alla individuazione dei possibili scostamenti dagli obiettivi che si intendono

perseguire nei rispettivi piani: tale attività è fondamentale ai fini dell'effettiva erogazione, poiché devono essere presentate alla Commissione relazioni finali sui progressi realizzati dai piani operativi; tali relazioni sono trasmesse alla Commissione da parte delle autorità designate dallo Stato membro. Nel caso in cui la realizzazione dell'azione giustifichi solo una parte del contributo e all'esame della Commissione risultino irregolarità o modifiche senza che vi sia stata la preventiva richiesta di approvazione della Commissione, sono previste la riduzione, la sospensione o la soppressione del contributo.

3. *La politica di programmazione.*

Un primo, e fondamentale, elemento di distorsione nell'utilizzazione dei fondi strutturali da parte dell'Italia, emerso con evidenza in tutte le audizioni svolte, è la mancanza, nel nostro Paese, di una politica economica e regionale basata sul principio della programmazione.

Dalla pur breve sintesi del meccanismo comunitario di funzionamento dei fondi strutturali si evince, infatti, che l'azione comunitaria è basata su criteri di programmazione e di progettazione a lungo termine e finalizzata ad interventi per aree: al contrario, in Italia si è assistito, fino agli anni più recenti, ad interventi congiunturali e mirati al sostegno di singoli settori delle attività produttive. Là dove in sede comunitaria si è andata sempre più delineando un'azione programmatica incentrata sulle esigenze di sviluppo di grandi aree territoriali, che per la sua natura necessitava di un intervento ordinario coordinato dello Stato e delle regioni interessate, in Italia non si è saputo rispondere con la predisposizione di strutture e forme di intervento, soprattutto finanziario, in grado di integrarsi con le nuove politiche comunitarie.

Più volte, nel corso delle audizioni, è stato sottolineato che l'utilizzo dei fondi strutturali e la politica di sviluppo regionale sono ormai due facce della stessa medaglia: il problema del mancato utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie è strettamente legato a quello della mancanza di programmi di investimento su base territoriale, in quanto la mancanza di progettualità, sia a livello nazionale che a livello regionale, si è scontrata con la strategia di sviluppo regionale perseguita dalla Commissione dell'Unione europea. Nell'Unione europea la politica regionale rispetto all'impiego dei fondi strutturali è stata incorniciata in un quadro assai preciso, con impegni pluriennali e con una partecipazione molto attiva di amministrazioni non solo centrali, ma anche regionali; contemporaneamente, in Italia veniva destrutturato l'impianto dell'intervento straordinario — soprattutto con l'abolizione della Cassa per il Mezzogiorno e poi dell'Agensud — senza però sostituire ad esso un sistema di coordinamento tra Stato e regioni, che consentisse a queste ultime di far fronte alle nuove responsabilità, anche finanziarie, che su di esse venivano a gravare. Le due linee di azione, comunitaria e nazionale, si sono sviluppate contemporaneamente ma in direzioni opposte, trovando convergenza soltanto nel rafforzamento delle responsabilità a livello periferico: gli enti locali italiani si sono però trovati — pur con qualche eccezione — forte-

mente impreparati a far fronte ai nuovi compiti di programmazione e pianificazione imposti dalla normativa comunitaria.

Per contro, si è anche assistito all'incapacità delle Autorità centrali maggiormente coinvolte nella gestione dei fondi strutturali (Ministero del bilancio, Ministero del tesoro, Ministero del lavoro, Ministero dell'industria), a dotarsi di strutture interne in grado di rispondere alla superiore esigenza di coordinamento programmatico, necessaria per una proficua negoziazione in sede comunitaria: da questo punto di vista appare emblematico — sul piano dei ritardi dell'Amministrazione centrale — che soltanto nel mese di giugno del 1994 è stato istituito presso il Ministero del bilancio il servizio per le politiche di coesione, che ha il compito di coordinare la gestione dei quadri comunitari di sostegno, ferme restando le responsabilità delle varie Amministrazioni.

C'è, dunque, una prima grande questione che la Commissione speciale per le politiche comunitarie considera fondamentale per arrivare ad una più proficua utilizzazione dei fondi strutturali comunitari: è necessario che in Italia le istituzioni sviluppino quanto più rapidamente possibile, nel quadro di una organica ridefinizione istituzionale dei rapporti tra Stato ed enti locali, una strategia di intervento regionale fondata sulla programmazione e sul coordinamento tra livello centrale e livelli locali, attraverso una chiara ed univoca definizione normativa che individui, ai diversi livelli, centri unici di gestione e di responsabilità finanziaria, per accelerare l'iter decisionale ed esecutivo dei programmi. Spetta al Governo un ruolo di coordinamento e di indirizzo, al quale deve corrispondere — secondo la logica del regionalismo federalista — una capacità di programmazione finanziaria delle regioni che siano in grado di utilizzare le risorse finanziarie destinate al cofinanziamento. È, infatti, indispensabile impostare una politica regionale nazionale che permetta di programmare in modo integrato le risorse nazionali e quelle comunitarie, in linea con gli obiettivi che sono alla base del Trattato di Roma e con i criteri-guida del funzionamento dei fondi strutturali.

4. *I principi della programmazione finanziaria e della complementarità della spesa.*

L'esigenza di una razionale politica di programmazione finanziaria acquista ancora maggiore evidenza se si considera che proprio la programmazione, insieme alla complementarità e al partenariato (per il quale si rimanda al paragrafo 5) costituiscono i pilastri del metodo di spesa attuato con la riforma del 1988 e perfezionato con l'adozione dei regolamenti di rinnovo e rifinanziamento dei fondi strutturali. La gestione dei fondi prevede, infatti, la programmazione pluriennale di bilancio, diretta ad imprimere, attraverso il passaggio dalla logica dei progetti a quella dei programmi, maggiore flessibilità ed incisività all'azione comunitaria, facilitando il decentramento della gestione dei contributi comunitari — grazie anche al partenariato — ed una migliore gestione delle domande di contributo. Peraltro, si deve sempre tenere a mente che i finanziamenti comunitari rispondono al criterio della complementarità (o addizionalità): i fondi possono, cioè, cofinan-

ziare programmi operativi, nonché affiancarsi ai regimi di aiuti nazionali compatibili con la politica dell'Unione europea, ma non possono sostituirsi completamente ad essi; il finanziamento comunitario non vuole essere risolutivo, ma ha come unico scopo quello di contribuire allo sforzo che si richiede agli Stati membri per il conseguimento dei cinque obiettivi prioritari dei fondi. Dunque, in base al principio della complementarità, la Comunità non può (e non deve) sostituire con risorse proprie le risorse degli Stati membri, quanto piuttosto integrarle. L'impegno di contributo dei fondi è stabilito in base alla decisione con cui la Commissione approva i programmi, e la validità dell'impegno dipende dalla natura e dalla condizione di realizzazione dei programmi stessi.

L'effettiva erogazione dei fondi comunitari dipende, quindi, da una corretta programmazione finanziaria degli Stati membri, i quali devono anche saper assicurare agli impegni programmati idonea e sicura copertura finanziaria, dimostrando una concreta capacità di spesa. La Commissione speciale per le politiche comunitarie ha constatato, nel corso dell'indagine, che né il Governo, né le regioni hanno saputo dimostrare adeguata capacità di spesa, e che questa carenza — evidente sia in fase di programmazione che in fase di attuazione — è una causa fondamentale della mancata erogazione dei fondi comunitari.

La Commissione sottolinea, perciò, l'assoluta necessità di definire, a livello nazionale, un preciso quadro di riferimento normativo finanziario nel quale incardinare la gestione degli interventi finalizzati all'utilizzazione dei fondi strutturali dell'Unione europea: è, infatti, indispensabile assicurare le risorse necessarie, anche mediante una riforma della contabilità pubblica che preveda un capitolo specifico nel bilancio dello Stato per il cofinanziamento dei programmi comunitari.

Attualmente le risorse di bilancio destinate ad interventi comunitari affluiscono al Fondo di rotazione previsto dalla legge n. 183 del 1987, il quale si pone come strumento di collegamento essenziale per l'attuazione delle politiche comunitarie, in quanto in base alla sua dotazione finanziaria esso ha una potenzialità di spesa che gli consente di: erogare alle amministrazioni pubbliche e agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, nei limiti di quote indicate dal CIPE per amministrazioni competenti; concedere anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio delle Comunità europee ai soggetti titolari delle azioni comprese nei programmi; provvedere all'erogazione delle somme relative ai contributi ed alle anticipazioni, con ordinativi di pagamento emessi su un apposito conto corrente infruttifero di Tesoreria. Una delle principali funzioni del Fondo di rotazione è, poi, quella di collaborare all'espletamento dei controlli della Commissione diretti ad accertare la qualità e la proficuità degli interventi. A questo riguardo la Commissione speciale per le politiche comunitarie ha rilevato che il conto corrente del Tesoro, gestito secondo esigenze di cassa, accumula ritardi addirittura di anni: appare, dunque essenziale rivedere la gestione del Fondo, affidandola ad un'unica struttura responsabile — e che quindi ne risponda — che sia in grado di coordinare e di controllare tutte le esi-

genze manifestate dalle amministrazioni e dai soggetti che vi facciano ricorso. In particolare appare opportuno che, con le leggi finanziarie annuali, il Fondo di rotazione sia adeguatamente dotato di risorse da destinare al cofinanziamento, anche regionale, degli interventi strutturali.

Nell'immediato è urgente varare, a livello nazionale, leggi di spesa che assicurino continuità e certezza dei finanziamenti per gli interventi programmati; contemporaneamente si deve favorire, a livello regionale, la concentrazione delle disponibilità di bilancio in funzione degli obiettivi delle politiche comunitarie. Bisogna cioè evitare che — come accaduto fino ad oggi — a fronte di provvedimenti nazionali di cofinanziamento di natura congiunturale, le regioni si trovino « scoperte » dal punto di vista finanziario sugli interventi programmati, non potendo far ricorso — se non in forma limitata — a forme di anticipazione.

Occorre prendere atto che, con la soppressione dell'intervento straordinario, si è passati ad un regime del tutto nuovo per quanto riguarda la gestione finanziaria degli interventi nelle aree depresse: il provvedimento di maggiore rilievo è certamente rappresentato dalla legge n. 488 del 1992, la quale allarga l'ambito di applicazione anche alle « aree depresse » del Centro-nord e prevede la diretta incentivazione agli investimenti produttivi. La Commissione constata, però, che le lentezze e l'inefficacia delle strutture amministrative hanno impedito il buon funzionamento della legge n. 488 del 1992.

Le risorse finanziarie provengono da fondi ordinari di bilancio, la cui gestione in relazione ai cofinanziamenti comunitari non è stata chiaramente definita. Il coordinamento tra interventi governativi e interventi regionali non si è, in sostanza, realizzato, poiché il Ministero del bilancio non ha avuto alcun potere di programmazione e di indirizzo nei confronti degli altri ministeri della spesa, né nei confronti delle regioni interessate: a tutt'oggi i ministeri della spesa non hanno, al loro interno, alcuna organizzazione unitaria per la politica nelle aree interessate ai fondi comunitari, e ciò ha consentito che nelle sedi del CIPE e del CIPI venissero sostanzialmente deliberate proposte del tutto prive di omogeneità.

Si deve, allora, recuperare questo ritardo muovendosi secondo quattro direttrici fondamentali: *a)* l'individuazione di una struttura amministrativa centrale in grado di formulare — sulla base di organiche leggi di spesa — precisi ed omogenei indirizzi programmatici che, nel rispetto delle competenze settoriali, tengano conto delle esigenze manifestate dalle regioni e dalle parti economiche e sociali; *b)* la centralizzazione, a livello regionale, della gestione delle risorse comunitarie; *c)* l'avvio di procedure informatizzate di controllo e monitoraggio rispetto all'attuazione degli interventi, dal momento dell'appalto fino a quello della consegna dei lavori; *d)* la previsione di « azioni di supplenza » nel caso in cui si constati che i soggetti preposti agli interventi, pur avendo le risorse finanziarie a disposizione, non siano in grado di spenderle nei termini entro i quali i progetti devono essere realizzati.

La Commissione speciale per le politiche comunitarie è infatti dell'avviso che un efficiente sistema di monitoraggio e valutazione costituisca un presupposto indispensabile per migliorare la capacità di

spesa nell'ambito degli interventi programmati: a tal fine non appare, tuttavia, sufficiente l'accordo sottoscritto tra le strutture centrali dei Ministeri del bilancio e del tesoro in base al quale è stato istituito un modello articolato di rilevazione attraverso l'impiego del sistema informatico della Ragioneria centrale, in quanto esso non può produrre risultati utili se non collegato in via informatica con le regioni; l'obiettivo deve essere quello di arrivare ad un coordinamento tra tutte le regioni, affinché i dati affluiscano tutti nello stesso tempo e nello stesso modo al sistema informatico centrale. Va, inoltre, sottolineata la necessità che le attività di programmazione — tecnica e finanziaria — e di controllo e monitoraggio facciano capo, anche a livello regionale, ad un'unica struttura, che sia quindi posta in condizione di effettuare le opportune valutazioni, avvalendosi anche dell'ausilio di agenzie o società di servizi, presenti sul territorio, che potrebbero garantire anche l'assistenza tecnica per i progetti.

La Commissione deve constatare che la normativa italiana attualmente vigente non è in grado di fornire risposte idonee ai problemi sopra delineati.

Innanzitutto, mancano leggi di spesa adeguate a garantire con continuità il cofinanziamento dei fondi strutturali: neanche la recente legge 8 agosto 1995, n. 341, di conversione del decreto-legge n. 244 del 1995 — che pure introduce strumenti innovativi in tema di utilizzo dei fondi, quali le agevolazioni in forma automatica, il fondo di garanzia per il consolidamento dei debiti a breve delle piccole e medie imprese ed i patti territoriali — può essere considerata sotto questo aspetto un provvedimento risolutivo; tale legge prende, infatti, come base di riferimento per il cofinanziamento di tutto il « pacchetto » dei fondi strutturali la legge n. 488 del 1992, della quale si è già sottolineata la non corretta applicazione. Si è ancora in presenza, dunque, di provvedimenti congiunturali, che non soddisfano l'esigenza di un ordinario intervento statale di cofinanziamento delle erogazioni comunitarie. A questo riguardo, poi, la Commissione speciale per le politiche comunitarie tiene a sottolineare l'opportunità di coinvolgere, fin dalla fase della programmazione finanziaria, tutti i soggetti portatori di capacità progettuali presenti sul territorio, ed in particolare quelli finanziari, agevolando la partecipazione del capitale privato: in tal senso sarebbe auspicabile un ricorso più frequente allo strumento della sovvenzione globale, in base al quale l'autorità nazionale — d'accordo con la Commissione dell'Unione europea — può incaricare un organismo abilitato a gestire una linea di bilancio per la realizzazione di un progetto da parte di piccole o medie imprese. Tale strumento è stato concepito per favorire l'operatività, a partire da un sistema di anticipazioni: a tal fine le Amministrazioni competenti dovrebbero sviluppare un uso produttivo di questo strumento, prevedendo un sistema di copertura dei rischi di oscillazione del cambio ECU-Lira. Non si tratterebbe, evidentemente, di sostituire l'intervento statale o regionale, soprattutto per la realizzazione di opere di carattere sociale; ma di incentivare il privato ad affiancarsi, o sostituirsi, al pubblico laddove il primo possa trarne profitto, anche mediante la gestione del progetto (*project financing*).

È, però, evidente che la partecipazione finanziaria dei soggetti privati non può prescindere da un loro coinvolgimento nella fase di defi-

nizione dei programmi, nonché in quella di controllo della loro attuazione; del resto la medesima esigenza si pone anche rispetto a tutte le altre parti economiche e sociali che, pur non essendo portatrici di capitali, dovrebbero avere tuttavia un ruolo fondamentale in una corretta e razionale gestione dei fondi comunitari. A questo proposito la Commissione speciale per le politiche comunitarie è dell'avviso che si debba pervenire quanto prima alla piena realizzazione del principio del partenariato, come sancito dai regolamenti comunitari.

5. *Il principio del partenariato.*

La corretta applicazione del principio del partenariato implicherebbe una stretta concertazione tra la Commissione dell'Unione europea e tutte le competenti autorità nazionali, regionali e locali — designate dagli Stati membri — nell'ambito delle modalità previste dalle norme e dalla prassi di ciascuno Stato membro. Tale principio è stato esteso dalla riforma del 1993 anche alle parti economiche e sociali, e riguarda sia la fase di preparazione e finanziamento, sia la valutazione *ex ante*, la sorveglianza e la valutazione *ex post* degli interventi: esso mira dunque, in piena applicazione del principio di sussidiarietà, a favorire la mobilitazione delle potenzialità locali e delle risorse umane, garantendo una maggiore rispondenza tra interventi ed esigenze locali.

Nelle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva la Commissione speciale per le politiche comunitarie ha constatato che il criterio del partenariato non ha trovato piena rispondenza sul versante interno della legislazione italiana: non solo, infatti, le strutture dell'Amministrazione centrale non hanno provveduto ad attuare le necessarie forme di coordinamento interministeriale, ma si è anche teso a « scaricare » sulle regioni la funzione di coordinamento territoriale, senza prevedere idonee strutture di gestione centralizzata, e soprattutto senza coinvolgere le parti sociali ed economiche nei processi di programmazione e di attuazione degli interventi.

La « dispersione » delle competenze a livello amministrativo ha determinato una situazione nella quale una molteplicità di ministeri interagisce con una molteplicità di assessorati, regionali e comunali, per giungere ad una visione globale soltanto in seno al CIPE: questo significa che, già in fase di programmazione, per la definizione dei quadri comunitari di sostegno, il procedimento si presenta lungo e complicato, e comporta anche una continua mediazione di tipo politico.

Il risultato di ciò è il continuo slittamento dei tempi imposti dalla Commissione per la negoziazione dei quadri comunitari di sostegno, la cui riprogrammazione si presenta come operazione spesso impossibile.

La Commissione speciale per le politiche comunitarie ritiene, dunque, improcrastinabile la creazione di una struttura amministrativa centrale che costituisca un centro unico di decisione — sia rispetto alla programmazione, sia rispetto all'attuazione dei piani regionali — e che sia in grado di coordinare le competenze, anche di spesa, ministeriali, e di interloquire organicamente e tempestivamente con le istituzioni locali e con le parti economiche e sociali. Allo stato attuale, infatti, c'è

una frammentazione delle competenze tra i vari ministeri responsabili della programmazione e dell'attuazione degli interventi: il solo Ministero che dispone di una struttura « ad hoc » per la gestione dei fondi strutturali è il Ministero del bilancio – presso il quale è operativo il servizio per le politiche di coesione – mentre gli altri Ministeri maggiormente interessati agli interventi comunitari (Industria, Lavoro, Ricerca scientifica e tecnologica, Agricoltura, Lavori pubblici e Ambiente) non sono dotati di una struttura qualificata in grado di svolgere le funzioni essenziali di attivazione, controllo, monitoraggio e coordinamento per l'attuazione dei programmi cofinanziati dalla Unione europea. Al momento, l'unica fase di raccordo delle competenze amministrative centrali è costituita dalle attività del CIPE, le cui delibere, peraltro – sia che riguardino l'approvazione dei piani regionali e multiregionali, sia che riguardino l'approvazione della spesa – intervengono con ritardi inaccettabili e non sono pubblicizzate in maniera adeguata. Non appare inopportuno sottolineare che forme di raccordo ministeriale risponderebbero anche all'esigenza di un intervento più tempestivo in ordine all'attuazione della normativa comunitaria anche non specificamente attinente ai fondi strutturali.

La mancanza di coerenza decisionale a livello centrale trova riscontro anche negli apparati regionali, ove mancano strutture capaci di coordinare in modo unitario l'elaborazione di strategie e politiche di sviluppo capaci di tener conto delle diverse, specifiche esigenze territoriali: la Commissione speciale per le politiche comunitarie ritiene, a questo riguardo, opportuno che le amministrazioni regionali – favorendo, anche mediante un'adeguata formazione professionale, l'acquisizione di una « mentalità europea » da parte degli apparati burocratici volta a consentire anche una migliore capacità di informazione verso l'esterno – arrivino ad integrare le politiche comunitarie nel corpo delle attività della regione, istituendo specifici servizi centralizzati che sappiano, da un lato, concertare gli interventi a livello di area, e siano in grado, dall'altro, di svolgere una continua azione di informazione nei riguardi degli enti locali, delle categorie economiche e sociali ed anche di singoli cittadini.

È, infatti, indispensabile che il partenariato venga interpretato nella sua accezione più ampia, che del resto è anche quella indicata dall'Unione europea: gli operatori economici e sociali, intesi soprattutto a livello di organizzazioni, devono essere parte attiva del processo di attuazione degli interventi comunitari fin dalla fase della programmazione, poiché da essi si possono e si devono raccogliere le indicazioni fondamentali rispetto alle esigenze economiche del territorio.

La Commissione speciale per le politiche comunitarie intende il coinvolgimento dei soggetti economici e sociali non soltanto a livello regionale, ma anche a livello nazionale: è opportuno, anzi necessario, che le istanze economiche e sociali siano conosciute a livello centrale, perché nella predisposizione dei programmi da negoziare in sede comunitaria non esistano « scarti » rispetto alle reali esigenze del territorio, e perché nella definizione del quadro comunitario di sostegno si sia in grado di presentare alla Commissione dell'Unione europea interventi effettivamente realizzabili, e dunque finanziabili. Una considerazione è, infatti, fondamentale: o si realizzano gli investimenti programmati, utilizzando i fondi comunitari, o questi investimenti non si

realizzano, ed i fondi vanno persi; per questo è di primaria importanza che i programmi inclusi nel quadro comunitario di sostegno abbiano un indiscussa validità tecnico-economica, e che tali programmi siano composti di progetti effettivamente realizzabili (cantierabili). A tal fine, la Commissione speciale per le politiche comunitarie ritiene indispensabile che i centri di coordinamento e gestione a livello nazionale e regionale ricevano i necessari « input » dal tessuto economico territoriale, per trasformarli in programmi idonei per l'approvazione in sede comunitaria. Al contrario, nel corso delle audizioni la Commissione ha riscontrato una quasi totale disattenzione delle amministrazioni nazionali e regionali nei confronti delle parti economiche e sociali, le quali hanno evidenziato la estrema difficoltà di dialogo con le istituzioni, e la conseguente, scarsa partecipazione all'attività di elaborazione e di attuazione dei programmi.

Sotto questo profilo la legge n. 341 del 1995 reca talune novità degne di attenzione, ma che alla Commissione non sembra di poter considerare risolutive. Con il citato provvedimento è prevista la istituzione di una « cabina di regia nazionale » come centro di riferimento delle problematiche connesse agli interventi finalizzati all'utilizzazione dei fondi strutturali comunitari: a tal fine essa dovrà interagire con le attività delle « cabine di regia regionali » previste dalla delibera della Conferenza permanente Stato-Regioni del 2 agosto 1994. La Commissione rileva che la quasi totalità dei soggetti auditi nel corso dell'indagine ha manifestato forti perplessità in ordine all'operatività della cabina di regia. Da un lato, infatti, la sua strutturazione appare eccessivamente articolata e non risponde dunque all'esigenza di snellimento procedurale, che è invece indispensabile presupposto di un'efficace utilizzazione dei fondi strutturali: non è da escludere, infatti, che la « cabina » possa incontrare difficoltà a garantire la necessaria cooperazione e l'azione integrata delle singole amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi cofinanziati, riducendosi così ad un'ulteriore, inutile sovrastruttura incapace di svolgere l'essenziale azione di coordinamento centrale. D'altro canto va parimenti osservato che non è prevista la partecipazione alla « cabina » delle parti sociali, laddove invece essa dovrebbe costituire un reale ed efficace momento di confronto tra istituzioni e associazioni di categoria sia sul piano della programmazione, sia sul piano dell'attuazione e del controllo delle misure programmate. La Commissione è dell'avviso che la « cabina di regia nazionale » (o una qualsiasi struttura centrale di coordinamento) debba rispondere alla primaria esigenza di raccordare le istituzioni – nazionali e regionali, ma anche comunitarie – con le categorie economiche e sociali; essa dovrebbe svolgere un'essenziale funzione di informazione in tempo reale che consenta alle imprese e alle associazioni di conoscere tempestivamente tutte le decisioni concernenti le fasi programmatica e di attuazione degli interventi relativi ai fondi strutturali. Allo stato attuale, infatti, l'incertezza nei tempi delle decisioni amministrative, la mancanza di precisi riferimenti normativi, l'incompletezza delle notizie rende quasi impossibile a chi opera sul territorio di attivarsi tempestivamente per la presentazione di progetti che abbiano l'omogeneità necessaria, e che siano adeguatamente istruiti dal punto di vista finanziario, per essere integrati nella programmazione da negoziare in sede comunitaria. Coinvolgere fin dal primo momento

le imprese, anche sociali, nel processo di utilizzazione dei fondi, significherebbe, infatti, « immettere nel circuito » soggetti capaci di programmare e di controllare con cognizione l'utilizzazione delle risorse comunitarie. La Commissione ritiene, dunque, che il problema dell'informazione sia basilare, e che a tal fine le associazioni di categoria debbano svolgere un ruolo essenziale nell'informare le imprese sulle possibilità di intervento, ricorrendo anche alla formazione professionale mirata alle esigenze locali; parallelamente si deve favorire la creazione di agenzie di servizi che possano – e sappiano – seguire l'istruttoria dell'intervento, fornendo assistenza alle imprese di fase di progettazione. È chiaro, peraltro, che quanto sopra esposto presuppone una capacità organizzativa delle associazioni di rappresentanza, le quali, realizzando punti di coordinamento sul territorio, devono essere in grado di dialogare operativamente con le istituzioni regionali e nazionali.

Da questo punto di vista anche le istituende « cabine di regia » regionali devono venire a costituire reali centri di riferimento unitario per le attività sul territorio, e non semplici strutture burocratiche che si sovrappongono a quelle già esistenti: analogamente a quanto osservato per la cabina di regia nazionale, anche quelle regionali devono rappresentare centri di coordinamento di tutte le funzioni che – a livello di amministrazione regionale – riguardano le modalità di utilizzazione dei fondi strutturali. La Commissione ha, infatti, constatato che quelle regioni – come, ad esempio, la Toscana – che si sono già dotate di strutture amministrative centralizzate per la gestione delle politiche comunitarie possono raggiungere tassi di utilizzazione dei fondi strutturali prossimi al 90 per cento.

L'esperienza della regione Toscana costituisce un modello che potrebbe essere utilizzato anche da altre regioni: tale regione ha sviluppato una visione di programmazione integrata e di concertazione degli interventi a livello di area, concentrando le proprie disponibilità di bilancio in funzione degli obiettivi delle politiche comunitarie, che le ha consentito di sviluppare una notevole capacità di spesa e di raggiungere risultati riconosciuti anche a livello europeo; complessivamente, tra il 1987 ed il 1993, i finanziamenti comunitari utilizzati dalla Regione Toscana hanno sostenuto annualmente circa lo 0,83 per cento dell'occupazione regionale, con effetti particolarmente marcati nelle aree rurali e di declino industriale, dove si è riusciti ad arrestare fenomeni di abbandono. Ciò è stato consentito da un progressivo potenziamento dell'organizzazione interna della Regione: nel 1994 il Consiglio regionale ha approvato una legge sulle procedure della programmazione in riferimento ai raccordi fra i propri organi con le forze economiche e sociali, introducendo il meccanismo della concertazione con le istituzioni nazionali e comunitarie che intervengono nel processo; è stata, inoltre, approvata una legge specifica per l'attuazione degli obblighi comunitari, ed è stato varato un sistema informativo regionale per le politiche comunitarie, aperto all'accesso delle categorie economiche, degli enti locali e dei cittadini interessati, il quale dovrebbe costituire un passo essenziale per passare alla costituzione della « cabina di regia », che rappresenterebbe il consolidamento dell'attuale organizzazione. Si segnala, peraltro, che anche la Regione Calabria – la quale è tra le regioni che fino ad oggi hanno registrato percentuali tra

le più basse di utilizzazione dei fondi strutturali – ha di recente avvertito l'esigenza di adottare un modello centralizzato di organizzazione degli interventi comunitari: a tal fine è stata approvata una legge con la quale si sancisce l'obbligo dell'informazione e della pubblicità degli interventi regionali cofinanziati dall'Unione europea, e si prevede lo snellimento delle procedure per l'approvazione dei piani annuali; è stata, inoltre, introdotta la norma in base alla quale i progetti da ammettere al finanziamento devono essere esecutivi entro due mesi, ed entro sei mesi devono essere corredati di tutte le autorizzazioni previste dalla legislazione vigente, pena la perdita del finanziamento. La Commissione speciale per le politiche comunitarie ritiene che il modello organizzativo disposto dalla Regione Calabria possa anch'esso rappresentare un esempio di come sia necessario intervenire, soprattutto nelle regioni meridionali, per assicurare l'effettività dell'utilizzazione dei fondi comunitari: soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno è, infatti, mancata la cultura dell'organizzazione progettuale.

In linea generale, la Commissione ritiene assolutamente necessario che le regioni si organizzino al proprio interno, potenziandosi sul piano della strumentazione organizzativa, delle procedure e delle responsabilità; operando gli opportuni raccordi fra i propri organi con le forze economiche e sociali; introducendo meccanismi di concertazione con le istituzioni nazionali e comunitarie; varando provvedimenti legislativi per l'attuazione degli obblighi comunitari, che prevedano adeguati sistemi di monitoraggio, sia finanziario che organizzativo. Soprattutto a livello regionale è, infatti, necessario rafforzare e coordinare le strutture adibite all'accesso ai finanziamenti comunitari, attraverso il coinvolgimento preventivo e successivo di tutti i soggetti portatori di capacità progettuali, individuando anche *project manager* cui affidare la responsabilità dei progetti più significativi.

È, infatti, esigenza imprescindibile, per una corretta attuazione del partenariato, che gli enti regionali fungano da snodo tra le istanze territoriali e quelle nazionali e comunitarie, proprio perché sono le regioni che devono presentare al Consiglio dei ministri il piano pluriennale di sviluppo relativo ad ogni singolo obiettivo dei fondi strutturali, da far confluire nella definizione dei quadri comunitari di sostegno.

A questo riguardo la Commissione sottolinea che l'articolazione ed il funzionamento corretti della cabina nazionale – che non deve costituire un momento di centralismo statale – e delle cabine regionali, deve tradursi nella uniformità della redazione dei programmi operativi e dei documenti unici di programmazione, al fine di consentire che le misure di intervento siano molto dettagliate, con catalogazioni che consentano all'utente di avere fonti di riferimento ben definiti. Nell'attività di monitoraggio, in particolare, i comitati di sorveglianza dovrebbero rappresentare un reale momento di confronto tra istituzioni ed associazioni di categoria, al fine di verificare l'efficacia ed il livello di gradimento dei soggetti operanti sul territorio in merito alle misure già programmate. Occorre, al contrario, evitare la proliferazione di molteplici ed inutili entità di coordinamento che rischiano di determinare vischiosità ed attriti aggiuntivi, favorendo invece la concertazione tra istituzioni e parti sociali, che è alla base di numerosi patti territoriali – sottoscritti soprattutto nel Mezzogiorno – i quali

appaiono idonei a ricostituire un clima favorevole a nuovi investimenti, sfruttando a pieno i finanziamenti comunitari.

La Commissione considera infatti con particolare interesse lo strumento dei patti territoriali, previsti anche dalla legge n. 341 del 1995: essi si sostanziano in accordi tra soggetti pubblici e privati, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi definiti nel quadro comunitario di sostegno approvato dalla Commissione dell'Unione europea. Con questo strumento, infatti, è possibile creare una oggettiva aggregazione degli interessi funzionale alla capacità di intervento immediato: infatti la caratteristica dei patti territoriali è di poter redigere progetti immediatamente « cantierabili » con il soggetto responsabile che si impegna, in una sede pubblica e concertata, a realizzare un determinato intervento; peraltro, accanto al nucleo di progetti immediatamente realizzabili nei quali sono coinvolte le parti sociali, dovrebbero essere previsti anche impegni delle istituzioni a compiere opere funzionali allo sviluppo del territorio. Il patto territoriale può costituire un modello di progettazione integrata nella direzione richiesta dall'Unione europea, purché esso si basi su accordi che prescindano da una visione troppo localistica, e coinvolgano, invece, a pieno titolo enti e strutture regionali e nazionali in grado di conferire al « patto » una dimensione territoriale tale da garantirne gli effetti ed il significato.

6. *Il rapporto tra l'Unione europea e le istituzioni nazionali e regionali.*

Partendo dalle considerazioni esposte nei precedenti paragrafi, la Commissione speciale per le politiche comunitarie si è interrogata anche sull'efficacia ed idoneità della procedura comunitaria rispetto alle modalità di erogazione dei fondi: più volte, infatti, nel corso delle audizioni è stata lamentata dai diversi soggetti auditi l'eccessiva articolazione del procedimento comunitario, e le conseguenti difficoltà di confronto con la Commissione dell'Unione europea.

Sia i rappresentanti del Governo sia i rappresentanti delle regioni – come pure, del resto, i rappresentanti delle parti economiche e sociali – hanno evidenziato la necessità di pervenire ad una maggiore flessibilità del quadro in cui si opera con l'Unione europea, la quale esercita controlli molto stringenti sull'impiego dei fondi: in particolare dalle regioni è stata lamentata la scarsa incisività del Governo nei confronti della Commissione al momento di decidere gli strumenti di intervento e le modalità di attuazione. È stato, parimenti, osservato che altri governi europei riescono a far adottare dagli uffici comunitari modalità comportamentali e procedurali diverse da quelle seguite nei confronti dell'Italia, anche perché molti Paesi dell'Unione europea hanno all'interno delle strutture comunitarie una dotazione di funzionari capace di garantire un rapporto più costante e continuativo. I rappresentanti delle regioni hanno, inoltre, sostenuto l'opportunità di una rappresentanza delle regioni e delle provincie autonome a Bruxelles, per favorire un più diretto raccordo con le istanze comunitarie.

Nel complesso, la Commissione speciale per le politiche comunitarie può convenire sull'opportunità di pervenire a procedure comunitarie più agili, per arrivare a costituire – già a livello comunitario – un circuito più snello, meno farraginoso, che consenta allo Stato e alle regioni di predisporre i piani di intervento nel contesto di un confronto meno rigido ed articolato con la Commissione dell'Unione europea. Non può, tuttavia, sottrarsi dall'osservare che le difficoltà incontrate dall'Italia nelle contrattazioni in sede comunitaria derivano essenzialmente dalle insufficienze del sistema interno. Innanzitutto, non si può non rilevare che gli stessi regolamenti che sono applicati all'Italia, valgono anche per gli altri Stati che pure usufruiscono ampiamente dei finanziamenti comunitari (e ciò è vero anche per talune regioni italiane); in secondo luogo si deve osservare che la forza negoziale di uno Stato membro in sede comunitaria dipende fondamentalmente dal grado di attuazione delle politiche comunitarie: è, dunque, in qualche modo inevitabile che, a fronte di una conclamata incapacità da parte dell'Italia – rispetto agli altri Stati membri – di utilizzare le risorse comunitarie, si assista da parte della Commissione ad un atteggiamento di diffidenza e di chiusura rispetto alle richieste italiane.

Si ritiene, allora, che quanto al profilo esterno del coordinamento istituzionale con l'Unione europea, debbano essere potenziati, quantitativamente e qualitativamente, i collegamenti con le istituzioni dell'Unione: sarebbe auspicabile, sia a livello regionale sia a livello nazionale, il rafforzamento delle strutture preposte alla gestione dei fondi comunitari, alle quali andrebbero destinati funzionari adeguatamente formati, in grado quindi di seguire consapevolmente tutto l'iter negoziale in sede comunitaria, e capaci di interagire da pari a pari con i funzionari della Commissione dell'Unione europea. A questo proposito è interessante ricordare che con l'articolo 58 della legge 6 febbraio 1996 n. 52 (legge comunitaria 1994) è stato previsto che le regioni, nonché le province autonome di Trento e Bolzano, hanno la facoltà di istituire presso le sedi dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni, i quali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza: è da auspicare che gli istituendi uffici di collegamento possano rappresentare un veicolo di facilitazione delle procedure concernenti i fondi strutturali. La Commissione è dell'avviso, peraltro, che si potrebbero ipotizzare anche forme di coinvolgimento delle parti sociali nella negoziazione in sede comunitaria.

Tuttavia, la Commissione speciale per le politiche comunitarie ritiene che le difficoltà del rapporto con l'Unione europea derivino essenzialmente da problemi interni di raccordo tra Stato e regioni rispetto alle modalità di utilizzo dei fondi strutturali, dalla mancanza di un quadro normativo omogeneo in grado di coniugare le responsabilità delle istanze locali con le responsabilità di coordinamento delle istanze centrali: in sostanza, il problema vero si pone sul piano delle procedure interne di attuazione degli interventi comunitari.

7. Considerazioni finali.

Le considerazioni e le analisi sin qui riferite sono alla base della forte preoccupazione che la Commissione speciale per le politiche comunitarie esprime rispetto alla necessità di intervenire tempestiva-

mente, affinché la programmazione dei fondi strutturali per il periodo 1994-1999 – rispetto alla quale si registrano già cospicui ritardi – possa tradursi in una piena utilizzazione delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea: si tratta di circa 44.000 miliardi di lire per tutto il Paese, di cui circa 32.000 per le regioni del Mezzogiorno, una cifra tale, quindi, da garantire enormi possibilità di sviluppo dell'economia e di promozione dell'occupazione.

A tal fine è necessario che lo Stato e le regioni acquisiscano coscienza dell'importanza delle azioni cofinanziate dall'Unione europea ed affrontino tutta la problematica con provvedimenti di riforma volti a: *a)* definire procedure agili e assegnare responsabilità individuabili e verificabili, per accelerare l'iter decisionale ed esecutivo dei programmi ed adeguare le strutture amministrative; *b)* ad assicurare le risorse necessarie per il cofinanziamento, garantendone certezza e trasparenza; *c)* ad istituire un sistema di monitoraggio e di controllo che permetta di verificare tempi e modalità della realizzazione degli interventi, anche attraverso il ricorso ad agenzie di servizi dislocate sul territorio; *d)* a rafforzare il coordinamento orizzontale in ambito istituzionale (ministri e ministeri a livello nazionale; assessori e assessorati a livello regionale) e quello verticale tra Governo, regioni, enti locali e parti sociali, attraverso la creazione, o l'individuazione, di strutture centrali (nazionali e regionali) collegate in rete informatica. La coerenza decisionale è infatti presupposto essenziale per garantire la posizione contrattuale delle istanze nazionali e locali nei confronti dell'Unione europea.

La Commissione auspica che concreti miglioramenti organizzativi possano prodursi in tempo utile per evitare che già la prossima riprogrammazione dei fondi strutturali – prevista per la fine del 1996 – debba costituire per l'Italia un'ulteriore occasione perduta.