

nario; l'aumento del numero dei pareri motivati e dei ricorsi si spiega invece con un atteggiamento di maggior rigore da parte della Commissione, che ha ritenuto di chiudere molte procedure in sofferenza, aperte in passato.

La situazione dell'Italia continua a denunciare marcate inadempienze: ha il maggior numero di messe in mora (102 sul totale di 974), anche se registra miglioramenti rispetto al passato; è in terza posizione (dopo Grecia e Germania) per i pareri motivati, con un aumento tuttavia nei confronti degli anni precedenti; segue solo la Grecia per il numero dei ricorsi, per i quali però ha il primato con riferimento alle pendenze.

Non meno pressante dell'esigenza, che resta cruciale, dell'effettività dell'ordinamento comunitario negli Stati membri, si palesa il problema della quantità e qualità degli atti legislativi comunitari. Problema cui il Trattato di Maastricht intende dare soluzione con la generalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 3B CE), secondo cui, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi della azione non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri o possono essere realizzati meglio a livello comunitario⁴⁴.

Nel mese di novembre 1995 la Commissione ha redatto una relazione dal titolo "Legiferare meglio"⁴⁵, con la quale presenta il nuovo approccio per migliorare la sua attività legislativa, basato sull'attuazione del principio di sussidiarietà, prima illustrato, e di proporzionalità (l'azione della Comunità non va oltre ciò che è necessario per raggiungere i suoi obiettivi), nonché sullo sforzo di trasparenza per rendere i testi più semplici e chiari⁴⁶. Il Consiglio europeo di Madrid ha invitato la Commissione a presentare iniziative concrete per la semplificazione amministrativa.

Quanto alle pronunce giurisdizionali, merita anzitutto segnalazione la sentenza della Corte di giustizia C-65/93 del 30 marzo. La Corte, premesso che la consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato costituisce una formalità sostanziale, con la conseguenza che, in ipotesi di urgenza, il Consiglio deve esaurire tutti mezzi disponibili per renderla effettiva, ha stabilito che nell'ambito del dialogo tra istituzioni valgono gli stessi principi di leale collaborazione previsti per i rapporti tra Comunità e Stati membri, concludendo che nella fattispecie il Parlamento era venuto meno all'obbligo di leale cooperazione con il Consiglio. Ad un'altra sentenza della Corte in materia di bilancio si farà cenno dopo.

Relativamente ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, rapporti incentrati sulla prevalenza del diritto comunitario⁴⁷, vanno citate due pronunce della Corte costituzionale. Con la prima (sentenza n. 458 del 18-24 ottobre 1995), la Corte stabilisce che una norma di diritto interno attuativa di regolamenti comunitari, può essere ritenuta idonea, "in quanto correlata al rispetto di un obbligo di carattere internazionale derivante dal Trattato CEE, ad apportare limitazioni alla sfera delle competenze regionali e provinciali anche di natura esclusiva, nei limiti in cui la stessa disposizione risulti direttamente attuativa della normativa comunitaria e necessaria al perseguimento della finalità attuativa".

Con l'altra (ordinanza n. 536 del 15-29 dicembre 1995), la Corte conferma che non le spetta né "l'interpretazione della normativa comunitaria che non risulti di per sé di "chiara evidenza" (sentenza n. 168 del 1991)", né la risoluzione dei contrasti interpretativi insorti in ordine alla stessa normativa, "essendone demandata alla Corte di giustizia delle Comunità europee l'interpretazione con forza vincolante per tutti gli Stati membri". Aggiunge, ed è affermazione nuova che modifica il precedente orientamento, che il giudice comunitario non può essere adito dalla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 177 CEE, perché essa non "può essere inclusa tra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali"⁴⁸.

⁴⁴ Secondo l'art. A del trattato di Maastricht, le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini.

⁴⁵ Rapporto della Commissione al Consiglio europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla semplificazione e sulla codificazione, Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 11/1995, punto 1.9.2.

⁴⁶ Per altre iniziative in materia, v. il "modus vivendi" in ordine alle misure di esecuzione degli atti adottati in base all'art. 189B CE (Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 1-2/1995, punto 1.8.4) e il codice di condotta tra Parlamento europeo e la Commissione (Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 3/1995, punto 1.9.1).

⁴⁷ V. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol I, 460.

⁴⁸ V. pure sentenza n. 461 del 19-26.10.1995, con cui la Corte costituzionale ha stabilito che un regolamento comunitario costituisce valido fondamento di una delibera CIPE di carattere programmatico.

4. La gestione finanziaria dell'Unione europea

4.1. La normativa contabile-finanziaria

Il 6 marzo 1995 è stata firmata una dichiarazione interistituzionale del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione concernente l'iscrizione di disposizioni finanziarie negli atti legislativi⁴⁹. La dichiarazione impegna le tre istituzioni ad osservare taluni principi in materia finanziaria, in attesa che le disposizioni sulla procedura di bilancio siano riesaminate in sede di Conferenza intergovernativa.

Sempre nel 1995 è continuata la revisione delle disposizioni del regolamento finanziario⁵⁰. Nel mese di settembre sono stati adottati i regolamenti n.ri 2333/95, 2334/95 e 2335/95⁵¹: il primo disciplina, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea e dell'accordo sullo Spazio economico europeo, la partecipazione finanziaria di terzi ad attività comunitarie; il secondo contiene norme sul trattamento delle ammen-de, il ruolo del controllore finanziario, la riscossione dei crediti e la regolarizzazione dopo la chiusura; il terzo riguarda la ricerca e lo sviluppo tecnologico. Altri regolamenti entrati in vigore nel 1995 riguardano i controlli e saranno successivamente indicati.

Inoltre, a seguito della revisione del regolamento concernente il finanziamento della politica agricola, la Commissione ha presentato una proposta di revisione del regolamento finanziario, al fine di tener conto degli emendamenti del Parlamento. Il quale, da parte sua, ha adottato una risoluzione con cui reitera la richiesta che il Fondo europeo di sviluppo venga integrato nel bilancio generale e che le relative spese siano classificate nella categoria delle spese non obbligatorie (in ordine alle quali il Parlamento dispone di poteri decisionali)⁵².

Infine, è stato predisposto un progetto per migliorare la gestione amministrativa e contabile della Commissione. Il progetto, denominato SEM 2000 (Sound Efficient Management) si articola in tre fasi: la prima riguarda la razionalizzazione delle procedure, il miglioramento delle informazioni e la ridefinizione dei compiti del personale addetto alla gestione finanziaria; la seconda tende a modificare la cultura di gestione finanziaria, agendo in particolare sulle responsabilità e sui controlli; la terza mira al rafforzamento del partenariato con gli Stati membri nella gestione di fondi comunitari⁵³.

4.2. Il discharge delle gestioni finanziarie 1992 e 1993

La natura autorizzatoria del bilancio di previsione, consistente in una griglia di prescrizioni fissate dall'Autorità di bilancio (Consiglio e Parlamento europeo), impone, in primo luogo, l'obbligo per l'organo responsabile della gestione (Commissione europea) di presentare il rendiconto (conto di gestione nel lessico comunitario) - obbligo già previsto dall'art. XV della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 - e, in secondo luogo, la promozione di un giudizio sulla gestione. Nell'ordinamento comunitario, questo giudizio prende corpo nella decisione di discharge, equivalente, sul piano funzionale, all'approvazione legislativa del rendiconto, conosciuta dall'ordinamento italiano.

La procedura di discharge è prevista dall'art. 206 CE (e dalle norme omologhe degli altri trattati), il quale stabilisce che "il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo esso esamina, successivamente al Consiglio, i conti e il bilancio finanziario di cui all'articolo 205 bis, la relazione annua della Corte dei conti, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, nonché le pertinenti relazioni speciali di quest'ultima".

Aggiunge, la norma, che la Commissione deve compiere tutti i passi necessari per dar seguito alle osservazioni che accompagnano le decisioni di discharge del Parlamento e le raccomandazioni del Consiglio. Su richiesta di queste ultime istituzioni, la Commissione presenta delle relazioni (che devono essere inviate anche alla Corte dei conti) in merito alle misure adottate a seguito delle osservazioni di cui si è detto.

Il 5 aprile 1995, il Parlamento europeo ha dato discharge alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee 1992 (salva la rituale riserva sulle spese del FEOG-garanzia i cui dati non

⁴⁹ Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 3/1995, punto 1.6.1.

⁵⁰ Testo aggiornato del regolamento finanziario in GUCE C 80 del 25.3.1991, modificato con regolamenti citati nella precedente relazione, vol. I, p. 465. Il regolamento di esecuzione è stato pubblicato nella GUCE L 315 del 16.12.1993.

⁵¹ GUCE L 240 del 7.10.1995.

⁵² Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 425.

⁵³ Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 407.

sono ancora definitivi al momento della decisione), scarico che lo stesso Parlamento aveva negato il 21 aprile del 1994, formulando alcune richieste alla Commissione (recupero degli stanziamenti assegnati nell'ambito del regime delle quote "lattiere", nomina di personale all'Unità di coordinamento per la lotta alle frodi finanziarie, fornitura di informazioni sulla frode relativa al tabacco).

Nella risoluzione che accompagna la decisione di scarico il Parlamento critica:

- l'attivazione da parte della Commissione di un programma di riscatto della produzione lattiera senza base giuridica in Italia e in Spagna;
- la mancata collaborazione di alcuni Stati membri nelle indagini della Corte dei conti europea nel settore del tabacco;
- il ruolo poco attivo del controllore finanziario;
- l'insufficienza di controlli e misure in materia di frodi⁵⁴.

Nella stessa data del 5 aprile 1995, il Parlamento ha anche concesso il scarico per l'esecuzione del bilancio generale 1993, nonché per le gestioni finanziarie dello stesso esercizio relative alla CECA, al Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, alla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e dei Fondi europei di sviluppo⁵⁵.

La risoluzione relativa al scarico per l'esecuzione del bilancio generale contiene le seguenti osservazioni:

- richiesta alla Commissione di spiegazioni esaurienti in materia di storni;
- richiesta alla Corte dei conti di non replicare alle risposte formulate dal Parlamento alle sue osservazioni;
- rafforzamento delle misure di protezione degli interessi finanziari comunitari;
- sottoutilizzazione degli stanziamenti destinati al cofinanziamento dei controlli nazionali;
- mancata cooperazione e ostruzionismo delle autorità francesi, italiane e greche nei confronti di un gruppo ad hoc di funzionari comunitari;
- predisposizione di una tipologia di costi del Fondo sociale;
- inammissibilità di privatizzare attività precedentemente finanziate con i Fondi strutturali⁵⁶.

4.3. La dichiarazione di affidabilità sull'esecuzione del bilancio 1994

Sino al 1993 la decisione di scarico del Parlamento europeo sull'attività di gestione dell'Unione europea era concessa dal Parlamento europeo (su raccomandazione del Consiglio) senza alcun procedimento di verifica del conto di gestione. La lacuna è stata opportunamente colmata dal Trattato di Maastricht, che attribuisce alla Corte dei conti europea il compito di presentare al Consiglio e al Parlamento una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle relative operazioni (art. 188-C CE).

La Corte ha adottato nella riunione del 25-26 ottobre 1995 la dichiarazione di affidabilità per l'esecuzione del bilancio generale 1994 e in quella del successivo 9 novembre la dichiarazione relativa alle gestioni del sesto e settimo Fondo europeo di sviluppo per lo stesso esercizio⁵⁷. Le dichiarazioni sono corredate di relazioni speciali contenenti gli esiti dei controlli effettuati dalla Corte dei conti. La quale chiarisce che la dichiarazione (a) verte sull'insieme dei conti e sull'insieme delle relative operazioni sino al livello dei debitori e dei beneficiari finali, (b) ha carattere globale, non avendo lo scopo di esprimere valutazioni specifiche, né di fare quantificazioni su aspetti operativi o geografici, (c) si riferisce ai conti 1994 nel loro stato attuale, con riserva pertanto in ordine ai conti, non definitivi, del FEOGA-garanzia, (d) non esprime un giudizio sul rispetto dei principi di sana gestione finanziaria (analisi che continua ad essere fatta in sede di relazione), (e) non è in grado di pronunciarsi sulla mancanza di irregolarità intenzionali.

Quanto al merito, la Corte, premesso che i conti 1994 riflettono correttamente le entrate e le spese, nonché la situazione finanziaria dell'Unione, osserva che:

- occorre migliorare il valore informativo dei conti;
- in ordine alle entrate, non è possibile rilasciare una dichiarazione di affidabilità, nel senso che tutte le importazioni imponibili sono state effettivamente dichiarate ed hanno generato le entrate corrispondenti;

⁵⁴ GUCE L 141 del 24.6.1995, p. 54.

⁵⁵ GUCE L 141 del 24.6.1995, p. 58 sg.

⁵⁶ Parlamento europeo, *Relazione sulla relazione della Commissione sulle misure adottate per dare seguito alle osservazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo che accompagna la decisione di scarico per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1993*, Documenti di seduta, 27.3.1996, A4-0097/96.

⁵⁷ GUCE C 352 del 30.12.1995.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

— in ordine alle spese, vi sono troppi errori nelle operazioni alla base dei pagamenti iscritti nei conti perché la Corte possa pronunciarsi “in modo conclusivo positivo e globale” sulla legittimità e regolarità di queste operazioni.

4.4. Le risultanze dell'esercizio 1995

Il 1995 è stato il primo esercizio finanziario dell'Unione europea allargata a 15 Stati. Gli oneri finanziari derivanti dall'ampliamento, già iscritti in bilancio per l'ammontare complessivo, sono stati ripartiti tra le varie poste con bilancio rettificativo e suppletivo del 26 aprile 1995.

La gestione finanziaria 1995 si è chiusa con un rilevante avanzo di 9.220,5 milioni di ecu⁵⁸ (6.540,5 nel 1994), risultante dal seguente calcolo (in milioni di ecu):

	1994	1995	var%
Entrate riscalate	66.002,144	75.077,120	+13,7
Spese pagate (-)	59.909,125	66.757,667	+11,4
Stanziamanti riportati dal 1994 non utilizzati nel 1995	443,046	498,331	+12,5
Differenza di cambio ecu	4,435	402,753	—
Eccedenza sui crediti riportati (-)	0,024	0,045	+87,5
Avanzo	6.540,476	9.220,492	+41

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Come si rileva dalla *tavola 4*, le entrate riscalate ammontano a 75 miliardi di ecu. Il 91% del volume complessivo delle entrate è costituito dalle risorse proprie (68.603 milioni di ecu), ossia da contributi degli Stati membri, nel cui ambito mantiene la preminenza la risorsa IVA, con 39.649 milioni di ecu, che segna un aumento superiore al 9% rispetto al 1994. In base alla decisione del Consiglio n. 94/728⁵⁹ che ha modificato il sistema delle risorse proprie della Comunità - decisione che è stata ratificata dall'Italia con legge n. 506 del 29 novembre 1995⁶⁰ - il massimale dell'IVA nel periodo 1995-1999 passerà progressivamente dall'1,4% all'1% della base imponibile, ragguagliata al 55% del prodotto nazionale lordo (PNL), che si ridurrà gradualmente al 50% nel 1999⁶¹.

E' rimasta invece invariata la disciplina delle risorse proprie tradizionali, costituite da prelievi agricoli (diritti riscossi sulle importazioni di prodotti agricoli da Paesi non comunitari per colmare la differenza tra il prezzo esistente nell'Unione e quello del resto del mondo, meno elevato), contributi zucchero e dazi doganali. L'importo di queste entrate è di 16.058 milioni di ecu, con un incremento rispetto al precedente esercizio del 9% dovuto alla forte espansione dei dazi doganali che ha assorbito la variazione di segno negativo delle altre risorse.

L'altra risorsa propria è denominata complementare perché è destinata a coprire la differenza tra il livello massimo delle risorse proprie, calcolato applicando un'aliquota (gradualmente crescente dall'1,21% del 1995 all'1,27% nel 1999) alla somma dei PNL di tutti gli Stati membri⁶², e le altre entrate, al fine di garantire l'equilibrio delle entrate e delle spese. Anche la disciplina di questa entrata non ha subito modifiche.

Il residuo volume di entrata accertata nel 1995 è costituito dal contributo al Regno Unito a titolo di “correzione degli squilibri di bilancio”, che ammonta a 59 milioni di ecu (62 nel precedente esercizio), dalle

⁵⁸ Un ecu è pari a 1.909 lire (12.6.1996).

⁵⁹ GUCE L 293 del 12.11.1994. In argomento, v. pure Parlamento europeo, *Relazione sulla relazione della Commissione sulle misure prese per dare seguito alle osservazioni figuranti nella risoluzione che accompagna la decisione che concede il discarico per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1992*, Documenti di seduta, 22.3.1996, A4-0086/96.

⁶⁰ La ratifica delle decisioni in materia di risorse proprie è prevista dall'art. 201 CE. In tema, Camera dei deputati. Servizio studi e Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Attuazione della decisione UE in materia di risorse proprie*, Dossier Provvedimento, n. 283, XII legislatura, maggio 1995 e Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Attuazione della decisione n. 728 del Consiglio dell'Unione europea, adottata a Lussemburgo il 31 ottobre 1994, in materia di risorse proprie comunitarie (AC 2376)*, Nota di lettura n. 17, agosto 1995.

⁶¹ Per i Paesi meno prosperi (Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia) l'attuale sistema è penalizzante, in quanto essi destinano la maggior parte del PNL al consumo, per cui il loro imponibile IVA è relativamente maggiore, rispetto ad altri Paesi più prosperi, della relativa quota di PNL (regressività dell'IVA). Per questi Paesi la decisione comunitaria prevede la riduzione al 50% con effetto immediato.

⁶² Commissione delle Comunità europee, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva del Consiglio sulla fissazione del prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato*, Bruxelles 27.3.1996 COM (96) 124 def.

eccedenze (5.765 milioni di ecu contro -2.922 del 1994) e le altre entrate (tasse diverse dai prelievi, entrate derivanti dal funzionamento delle istituzioni, interessi di mora, ammende, ecc.), pari 709 milioni di ecu.

Quanto alle spese (v. *tavola 5*), sono passate da 59.909,1 milioni di ecu del 1994 a 66.757,7 milioni di ecu, con un aumento dell'11,4%, che è certamente elevato, ma comunque inferiore all'aumento delle entrate (13,75%). La politica agricola continua ad assorbire la parte prevalente delle risorse comunitarie (51,7%), con 34,5 miliardi ecu con un aumento del 4,6 rispetto al 1994. Nel 1994 l'ammontare della spesa agricola era di 33,4 miliardi ecu, inferiore del 3,8% rispetto al 1993, che, con 34,7 miliardi di ecu, rappresenta il massimo storico in valore assoluto). In termini relativi, la spesa agricola ha subito invece nel periodo 1988-1994 un significativo ridimensionamento, passando dal 64,2% della spesa totale comunitaria al 55%⁶³. Analoga contrazione, nello stesso periodo, ha riguardato il rapporto tra spesa agricola e prodotto interno lordo della Comunità: da 0,68 a 0,58 per cento⁶⁴.

Lo strumento operativo della politica agricola comunitaria è costituito dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia-sezione garanzia (FEAOG-garanzia), che finanzia essenzialmente due categorie di spese: le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi (contributi agli esportatori per coprire il divario tra i prezzi dei prodotti agricoli nella Comunità e quelli del resto del mondo) e gli interventi destinati alla regolazione dei mercati agricoli, attraverso premi alla produzione, aiuti compensativi dei prezzi, compensi per il ritiro dei prodotti dal mercato e aiuti allo stoccaggio⁶⁵. Nel 1995 è entrata a regime la riforma del 1992 in ordine ai seminativi; non sono state invece realizzate le riforme dell'organizzazione comune del mercato negli importanti settori del vino, degli ortofrutticoli e del riso⁶⁶.

Dal 1° luglio 1995 è diventato operativo l'accordo mondiale sul commercio (Uruguay Round) che per la prima volta trova applicazione anche in agricoltura: le decisioni più significative riguardano la riduzione degli aiuti interni al settore primario e la progressiva liberalizzazione degli scambi a livello internazionale. Con riguardo agli aspetti produttivi, il 1995 si è connotato per il contenimento della produzione e per il rialzo dei prezzi mondiali, particolarmente rilevante per i cereali. Ciò ha determinato il miglioramento dei redditi agricoli e il ridimensionamento delle giacenze⁶⁷. Inoltre, dal mese di luglio 1995, l'Unione europea riesce ad esportare senza bisogno di erogare gli appositi contributi (restituzioni all'esportazione).

La seconda componente di spesa rilevante (ma comunque nettamente inferiore a quella destinata all'agricoltura) riguarda le politiche strutturali, deputate a rinforzare la coesione economica e sociale all'interno della Comunità, attraverso strumenti che saranno successivamente illustrati. L'importo dei pagamenti è di 19 miliardi di ecu (pari al 28,5% del volume complessivo), con un sensibile aumento del 18,5% rispetto al 1994.

L'ammontare delle spese amministrative è di 3.917 milioni di ecu, che rappresenta il 5,9% della spesa complessiva. Un terzo della spesa è destinato al funzionamento; due terzi al personale. La *tavola 6* espone la ripartizione degli oneri tra le varie istituzioni, con l'indicazione per ciascuna di esse delle relative unità di personale. In linea di massima si rileva una tendenziale corrispondenza tra le percentuali di incidenza sui rispettivi totali della spesa di personale e della consistenza di dipendenti. I soli disallineamenti significativi riguardano il Parlamento e il Consiglio. Per il primo si riscontra una percentuale incidentale della spesa superiore di quasi 4 punti a quella della consistenza di personale; la situazione è speculare, ma con un divario più contenuto, per il secondo che espone una percentuale di spesa del 6,9% contro una percentuale del personale dell'8,6%.

4.5. Il bilancio 1996

Nella precedente relazione si era riferito della tensione che aveva caratterizzato l'adozione del bilancio 1994. Questa tensione è sfociata nella presentazione all'inizio del 1995 di un ricorso del Consiglio contro l'atto del Presidente del Parlamento europeo del 14 dicembre 1994 che aveva constatato l'adozione definitiva del

⁶³ Commission des Communautés européennes, *Vingt-quatrième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA - Section garantie. Exercice 1994*, Bruxelles, 23.10.1995 COM (95) 483 final, p. 8.

⁶⁴ Commission des Communautés européennes, *Vingt-quatrième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA - Section garantie. Exercice 1994*, Bruxelles, 23.10.1995 COM (95) 483 final, p. 181.

⁶⁵ Commissione europea, *La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea. Relazione 1994*, Bruxelles-Lussemburgo, 1995.

⁶⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Primo semestre 1995*, p. 49.

⁶⁷ Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 202.

bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1995. Il ricorso del Consiglio è stato accolto dalla Corte di giustizia che, con sentenza del 7 dicembre 1995 (causa C-41/95 Consiglio dell'Unione europea/Parlamento europeo), ha annullato l'atto del Presidente del Parlamento di adozione del bilancio 1995, in quanto è intervenuto in un momento in cui il relativo procedimento non si era ancora concluso. Considerato tuttavia che la dichiarazione di invalidità è sopravvenuta ad esercizio quasi scaduto, la Corte di giustizia ha mantenuto fermi gli effetti del bilancio "sino alla data in cui esso sarà adottato definitivamente".

Il 22 febbraio 1995, la Commissione, in conformità all'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio del 29 novembre 1993, ha proceduto all'adeguamento tecnico delle prospettive finanziarie per il 1996, sulla base delle più recenti previsioni macroeconomiche disponibili.

Il progetto preliminare di bilancio 1996, elaborato dalla Commissione nel mese di aprile 1995 nel quadro delle prospettive finanziarie, ammonta a 86.28

Il 24 luglio il Consiglio, in prima lettura, ridimensiona il progetto di bilancio (86.020 milioni di ecu di stanziamenti per impegni e 81.360 milioni di ecu di stanziamenti per pagamenti). I tagli, che riguardano le politiche interne, le azioni esterne e le spese amministrative, sono motivati con una valutazione più restrittiva del fabbisogno.

Il progetto di bilancio viene emendato al rialzo dal Parlamento in prima lettura nel mese di ottobre, con un aumento (in materia di spese non obbligatorie) dell'ordine di 500 milioni di ecu tanto degli stanziamenti per impegni quanto degli stanziamenti per pagamenti.

Il 17 novembre il Consiglio determina, in seconda lettura, l'importo del progetto di bilancio in 86.288 milioni di ecu di stanziamenti per impegni e 81.593 milioni di ecu di stanziamenti per pagamenti, con un incremento rispetto alla sua prima lettura (rispettivamente 268 e 233 milioni di ecu), che comunque resta inferiore rispetto sia alla proposta iniziale della Commissione, sia agli emendamenti approvati in prima lettura dal Parlamento, che il 14 dicembre conferma in seconda lettura la propria posizione.

La procedura di bilancio si conclude il 21 dicembre con la constatazione ufficiale fatta dal Presidente del Parlamento⁶⁸.

Come si rileva dalla *tavola 7*, il totale generale delle entrate previste per il 1996 è di 81,9 miliardi di ecu (pari a circa 156 mila miliardi di lire), con un incremento dell'8,6% rispetto al 1995. Il 99% delle entrate sono costituite da risorse proprie, precedentemente indicate: l'elevatissima incidenza di questo comparto dipende dal fatto che in sede previsionale alcune poste sono iscritte per memoria. La composizione delle risorse proprie vede la netta prevalenza dell'IVA, che (v. *tavola 8*) incide sul totale in misura del 49,9%.

E' il caso peraltro di notare che lo stesso rapporto era del 51,9% con riguardo al bilancio 1995 e del 57,7% con riferimento ai dati di consuntivo del medesimo esercizio. La seconda entrata per entità è costituita dalla risorsa PNL, pari al 31,4% del complessivo ammontare delle risorse proprie. Segue, sempre in ordine decrescente, il comparto delle risorse proprie tradizionali (prelievi agricoli, contributi zucchero e dazi doganali), che rappresenta il 18,2% del comparto.

La stessa *tavola 8* espone la situazione dei contributi degli Stati membri al finanziamento del bilancio dell'Unione europea, il cui importo, come si è visto, è di 81,3 miliardi di ecu. Al primo posto resta la Germania, che anzi vede aumentare la sua partecipazione dal 29,3 al 30 per cento. Inferiori invece le quote di partecipazione della Francia (dal 17,86% del 1995 al 17,6%) e soprattutto del Regno Unito, che riduce il suo onere dal 12,7% al 10,8%. Il sensibile miglioramento della posizione del Regno Unito penalizza l'Italia che aumenta la sua quota da 11,6 a 12,1 per cento, collocandosi così al terzo posto.

La struttura della spesa prevista per il 1996 è riportata nella *tavola 9*. La maggiore percentuale di incidenza, ancorché inferiore al corrispondente dato del 1995, riguarda sempre la politica agricola, con 47,19%. Al secondo posto si situano le politiche strutturali, per le quali si rinvia al paragrafo successivo. Tra le altre categorie di spese si segnalano, per la sostenuta variazione (8%) rispetto alle previsioni 1995, le azioni esterne.

⁶⁸ In tema, v. Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato e Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, Bollettino bimestrale del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, n. 6/1995, p. 3.

5. Le azioni strutturali per il periodo 1994-95

Le politiche strutturali dell'Unione europea mirano a rinforzare la coesione economica e sociale dell'Unione, mediante la riduzione delle disparità strutturali tra le varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite (art. 130-A CE)⁶⁹. Esse utilizzano quattro fondi per il perseguimento di sei obiettivi specifici.

I fondi strutturali sono i seguenti:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975, che finanzia investimenti produttivi, infrastrutture e azioni a favore delle piccole e medie imprese nelle regioni svantaggiate;
- Fondo sociale europeo (FSE), i cui interventi si incentrano sulla formazione professionale e gli aiuti per l'occupazione;
- Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia-sezione orientamento (FEAOG-orientamento), che promuove l'adeguamento delle strutture agricole e le azioni di sviluppo rurale;
- Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP), creato nel 1993, che supporta l'adeguamento delle strutture del settore.

I fondi sono utilizzati in base ai principi di:

- concentrazione: un numero limitato di obiettivi ben definiti;
- addizionalità: per ciascun obiettivo, lo Stato membro dovrebbe almeno mantenere il suo livello di spesa pubblica;
- partenariato: concertazione tra la Commissione e le autorità nazionali, regionali e locali;
- sussidiarietà: ricorso all'UE solo se necessario;
- programmazione: pianificazione globale e pluriennale degli interventi;
- cofinanziamento: aiuti dell'UE associati ad aiuti pubblici nazionali o regionali.

Gli obiettivi prioritari sono:

- obiettivo 1: adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (< 75% della media UE del PIL procapite). Utilizza FESR, FSE, FEAOG-orientamento;
- obiettivo 2: riconversione economica delle zone industriali in declino (FESR, FSE);
- obiettivo 3: lotta contro la disoccupazione di lunga durata e inserimento professionale dei giovani e delle persone escluse dal mercato del lavoro (FSE);
- obiettivo 4: accompagnamento dei mutamenti industriali mediante misure preventive contro la disoccupazione (FSE);
- obiettivo 5a: adeguamento delle strutture agrarie e della pesca (FEAOG-orientamento, SFOP);
- obiettivo 5b: diversificazione economica delle zone rurali vulnerabili (FEAOG-orientamento, FSE, FESR);
- obiettivo 6: sviluppo delle regioni scarsamente popolate (<8 abitanti/Kmq). Questo obiettivo è in vigore dal 1° gennaio a favore di Finlandia e Svezia.

Le azioni cofinanziate dai fondi strutturali in base agli obiettivi 3, 4 e 5a possono essere attuate in qualsiasi regione del territorio comunitario. Gli obiettivi 1, 2, 5b e 6 sono invece "regionali", perché operano solamente in alcune regioni o parti di esse. Le regioni degli obiettivi 1 e 6 sono state selezionate dal Consiglio dei ministri. Quelle degli obiettivi 2 e 5b sono selezionate dalla Commissione, su proposta degli Stati membri. Gli obiettivi 1, 2, 5a e 5b sono plurifondo; gli obiettivi 3 e 4 monofondo⁷⁰.

Tra il 1984 e il 1994, l'incidenza dei fondi strutturali sul totale della spesa comunitaria, compreso il fondo di coesione⁷¹, è passata dal 12% al 30%. Nel 1999 essa dovrebbe essere dell'ordine del 35%⁷².

La *tavola 10* contiene il quadro programmatico dei finanziamenti 1994-1999 destinati ai fondi strutturali, disaggregati per obiettivi, fondi e Stati membri. L'ammontare complessivo della dotazione finanziaria è di 126 miliardi di ecu, di cui il 74,3% per l'obiettivo 1. Il Paese con la maggiore quota di finanziamenti è la Spagna: 24,1% (28%, con riguardo all'obiettivo 1). Seguono, a distanza, l'Italia (15%) e la Germania.

⁶⁹ Parlement européen. Direction Générale des Etudes, *Impact des dépenses publiques nationales sur les disparités régionales en Europe*, W-17, 1/1996.

⁷⁰ Commissione europea. Direzione generale XIV, *La politica strutturale a favore della pesca e dell'acquacoltura*, Santiago de Compostela, 2-3 ottobre 1995 (p. 47) e Inforegio, *I fondi strutturali e la riconversione delle zone in declino, 1994-1996*, ottobre 1995.

⁷¹ Commissione europea, *Relazione annuale sullo strumento finanziario di coesione*, COM (95) 222, e Union européenne. Politique régionale et Cohésion, *Fonds de cohésion, premier bilan (1993-1994)*, Inforegio 15.2.1996.

⁷² Commissione europea, *I fondi strutturali nel 1994. Sesta relazione annuale*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 3.

6. La gestione dei fondi comunitari in Italia

6.1. *L'amministrazione italiana delle politiche comunitarie*

Dopo la soppressione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno⁷³ i fondi comunitari concessi all'Italia nell'ambito delle politiche strutturali⁷⁴ sono gestiti, sulla base dei normali criteri di competenza dalle amministrazioni ordinarie centrali (Ministero dell'industria⁷⁵, dei lavori pubblici⁷⁶, dell'Università⁷⁷, dell'ambiente⁷⁸, Dipartimento per il turismo, ANAS, ecc.) e dalle amministrazioni regionali.

Le amministrazioni statali "capifila", con funzioni di coordinamento sono⁷⁹:

- il Ministero del bilancio e della programmazione, attraverso il Servizio per le politiche di coesione (articolato in 9 settori operativi, aventi un organico complessivo di circa 70 unità), con il compito di coordinare gli interventi di riequilibrio che rientrano negli obiettivi 1, 2 e 5b e di curare i rapporti con il FESR (d.lgs. n. 96/1993);

- il Ministero del tesoro, che opera mediante il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, incardinato nella Ragioneria generale dello Stato, con funzioni di coordinamento finanziario e informativo e inoltre di controllo (legge n. 183/1987);

- il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, attraverso una apposita direzione generale (UCOPFL) che ha compiti di coordinamento per gli interventi di formazione rientranti negli obiettivi 3 e 4 e di interfaccia con il FSE. La stessa Direzione generale cura inoltre la gestione di alcune iniziative comunitarie tra le quali "Occupazione" e "ADAPT" e il programma Leonardo⁸⁰.

- il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, responsabile della gestione (attraverso l'omonima Direzione generale) degli interventi in materia di pesca, finanziati dallo SFOP, nonché del coordinamento degli interventi cofinanziati dal FEAOG-orientamento, mediante la Direzione generale delle politiche comunitarie ed internazionali (nel cui ambito opera l'Ufficio strutture, con un organico di 39 persone).

E' di tutta evidenza che, in presenza di una rete così diffusa e articolata di strutture operative e di una pluralità di amministrazioni "capifila", la funzione di coordinamento diventa cruciale per la gestione dei fondi, sotto il duplice profilo dell'efficacia (conseguimento degli obiettivi predeterminati) e dell'efficienza (realizzazione tempestiva degli interventi al minimo costo).

Sennonché è proprio questa funzione che nell'attuale quadro normativo presenta forse i punti di maggiore criticità, come dimostra il seguente, probabilmente incompleto, elenco delle strutture deputate al coordinamento dei fondi strutturali (e quindi senza considerare la politica agricola e gli altri interventi). Svolgono infatti compiti di coordinamento:

1. il Consiglio dei ministri (art. 2.3.h legge n.400/1988);
2. il Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 5.3.a. citata legge n. 400);
3. la Conferenza per i rapporti tra lo Stato e le Regioni (art.12.5.b. legge n. 400);
4. il CIPE, titolare di competenze in materia di programmazione finanziaria (legge n. 183/1987) e di indirizzo nella politica economica (art 1 d.P.R. n. 284/1994), il quale si avvale del Comitato tecnico istruttorio istituito dall'art. 5 del citato d.P.R. n. 284;
5. il Ministro del bilancio, che "d'intesa con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie ed il Ministro del tesoro, promuove e coordina la cooperazione tra le amministrazioni centrali dello Stato, le regioni e gli altri organismi interessati" (art.1 d.P.R. n. 284);

⁷³ Sull'argomento, v. il capitolo di questa relazione sul Ministero del bilancio e della programmazione economica.

⁷⁴ Per la gestione degli interventi in materia di agricoltura, v. paragrafo 6.5.

⁷⁵ Il Ministero dell'industria gestisce i seguenti programmi: Programma operativo multiregionale "Industria artigianato e servizi alle imprese", nonché i programmi di iniziativa comunitaria RECHAR Toscana e Sardegna, RETEX obiettivo 1 e obiettivi 2 e 5b e RESIDER II obiettivi 1, 2 e 5b. Nota del Ministero dell'industria del 29.5.1996.

⁷⁶ Il Ministero dei lavori pubblici è responsabile della gestione del Programma operativo "risorse idriche".

⁷⁷ Il Ministero dell'università gestisce un programma sulla ricerca.

⁷⁸ Il Ministero dell'ambiente segue l'attuazione del programma ENVIREG.

⁷⁹ "Relazione sullo stato di attuazione degli impegni di cui all'intesa del 26.7.1995 tra il Governo italiano e la Commissione europea", del Ministero del bilancio (datato 19.12.1995), p. 5.

⁸⁰ Nel corso del 1995 il Ministero del lavoro ha mostrato buoni segni di recupero sul piano operativo, emanando 5 circolari per dare attuazione ai programmi operativi multiregionali del FSE. Ha inoltre concluso il partenariato con la Commissione, ottenendo le proroghe per l'utilizzazione integrale delle risorse relative alla programmazione FSE 1990-1993. Nota del Ministero del lavoro del 17.6.1996.

6. il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie (art. 1 legge n. 183/1987 e d.P.C.M. n.150 del 30 aprile 1990⁸¹);

7. il Ministro del tesoro (art.1 d.P.R. n. 284);

8. il Ministero degli affari esteri che collabora "affinché venga assicurata la coerenza fra le politiche perseguite dalla Comunità con il complesso delle azioni di politica economica e finanziaria nazionale" (art. 1 d.P.R. n. 284);

9. il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 19.1.o legge n. 400), nel cui seno operava la soppressa Segreteria per gli affari comunitari, che ha ceduto le sue competenze al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, all'Ufficio per il programma di Governo e al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie;

10. il Comitato interministeriale per il coordinamento strutturale (che non si riunisce da diverso tempo);

11. i numerosissimi Comitati di sorveglianza (di cui fanno parte funzionari statali regionali e comunitari), che hanno compiti (oltre che di monitoraggio) anche di coordinamento⁸²;

12. il Comitato consultivo previsto dall'art. 4 della legge n.183/1987 che, secondo informazioni dell'Amministrazione, non ha mai funzionato.

In questo quadro normativo sovraccarico ed incoerente si è venuta ad inserire la legge n. 341/1995 che all'art. 6 ha istituito, nell'ambito del Ministero del bilancio, un pletorico sistema di "cabine di regia" nazionale e regionali⁸³. La cabina di regia nazionale⁸⁴, nel rispetto delle competenze di ciascuna amministrazione, ha il compito di coordinare "i rapporti di cooperazione tra tutte le amministrazioni pubbliche interessate agli interventi finanziati con fondi strutturali (...), nonché i rapporti di collaborazione con le regioni e con soggetti che gestiscono programmi comunitari".

Che i meccanismi organizzativi e procedurali previsti dalla legge favoriscano l'espletamento di una effettiva ed efficace attività di coordinamento è lecito però affacciare dubbi. Al riguardo, ci si limita a rilevare che:

— la "cabina" dipende funzionalmente dal Ministro del bilancio, ma può avvalersi di una struttura (Comitato per l'indirizzo e la valutazione, non ancora costituito) presieduta dal Ministro;

— la stessa cabina poi "interagisce" (art. 5), ossia intrattiene rapporti di equiordinazione, tra l'altro, con il ricordato Comitato tecnico istruttorio del CIPE, che però è configurato come struttura sottoordinata rispetto al Comitato per l'indirizzo e la valutazione⁸⁵, che, a sua volta e contraddittoriamente, ha rango inferiore a quello della cabina;

— per altro verso, lo stesso Comitato tecnico istruttorio è configurato come struttura sovraordinata all'ex Osservatorio delle politiche regionali (art. 4 d.lgs. n. 96/1993)⁸⁶, le cui funzioni, dopo la sua soppressione, sono ora esercitate dalla cabina (art.6.3 legge n. 341).

6.2. Le procedure contabili

I contributi che l'Italia versa all'Unione europea a titolo di risorse proprie figurano nel bilancio di previsione sia in entrata, nel titolo II relativo alle entrate extratributarie, sia in uscita, tra le spese correnti (titolo I) dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

In particolare, le risorse proprie tradizionali, che sono allocate nella rubrica 15 ("Comunità europea - Risorse proprie") della categoria XII ("Partite che si compensano con la spesa") del titolo II delle entrate⁸⁷, trovano compensazione nel capitolo di spesa 5971, iscritto nella categoria VII ("Poste correttive e compensative delle entrate") del titolo I delle spese. Nel bilancio per il 1996, l'importo di tali risorse proprie tradizionali (e del corrispondente capitolo di spesa compensativo) è di 2.800 miliardi di lire. Lo stesso meccanismo vale anche per la risorsa IVA, iscritta per lo stesso importo (9.000 miliardi di lire) nel capitolo di entrata 3985 della categoria XVII e nel capitolo di spesa 5976 della categoria VII, per le spese. La struttura di partita di giro, at-

⁸¹ G.U. n. 139 del 16.6.1990.

⁸² Art.6 regolamento n. 2081/93 e art. 27 regolamento n. 2082/199.

⁸³ Non tutte le cabine regionali sono state ancora istituite.

⁸⁴ Il regolamento interno è stato approvato con d.P.R. n. 102 del 6 febbraio 1996 (GU n. 52 del 2.3.1996).

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 6 i componenti del Comitato tecnico istruttorio (che resta in vita) fanno parte in blocco del Comitato per l'indirizzo e la valutazione.

⁸⁶ Il Comitato tecnico istruttorio può avvalersi dei risultati dell'attività svolta dall'Osservatorio (art. 6.5.legge n. 341).

⁸⁷ Capitoli 3970, 3971, 3972, 3973, 3980, 3981, 3982, 3983 e 3988.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

traverso l'utilizzo delle due categorie "compensative", in entrata ed in uscita, "dimostra la titolarità estera dei gettiti in discorso"⁸⁸.

Natura di partite di giro hanno anche il capitolo di entrata 3752 ed il capitolo di spesa 5977, iscritti per memoria nelle citate categorie compensative, concernenti somme anticipate dallo Stato italiano per interventi di competenza dell'Unione europea, nonché le regolazioni previste dalle coppie di capitoli 3709 di entrata/5973 di spesa e 3710 di entrata/5975 di spesa.

La procedura contabile è invece diversa per la risorsa PNL, prevista solamente nella spesa, ma non nella entrata, in quanto, come si è visto, non deriva da entrate percepite dallo Stato. Nel bilancio per il 1996 la spesa in questione figura nel capitolo 5963 (sempre dello stato di previsione del Ministero del tesoro), per l'importo di 8.000 miliardi di lire. Questo capitolo, a differenza degli altri prima indicati, è iscritto nella categoria dei trasferimenti.

Gli importi compensativi monetari riscossi negli scambi tra gli Stati membri sono accertati sul capitolo di entrata 1472 - iscritto per memoria nella categoria III ("Imposte sulla produzione sui consumi e dogane") del titolo I ("entrate tributarie") - e impegnate sul capitolo di spesa 5924 iscritto nella categoria dei trasferimenti del titolo I del Tesoro⁸⁹.

Infine, per completezza, va menzionato il capitolo di spesa 5978 Tesoro sul quale sono imputate le somme che devono essere restituite all'Unione europea, perché non dovute.

Attualmente le risorse destinate ad interventi comunitari affluiscono al Fondo di rotazione di cui alla legge n.183/1987, che ha il compito di: (a) erogare alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento nazionale; (b) concedere anticipazioni a fronte dei contributi che gravano sul bilancio comunitario; (c) provvedere all'erogazione delle somme relative ai contributi ed alle anticipazioni.

Il Fondo opera con criteri di cassa, mediante un conto corrente aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato (art. 74 legge n. 142/1992). Su questo conto corrente affluiscono:

- i rimborsi comunitari per spese cofinanziate dal FEAOG-orientamento (ex azioni indirette) e i rimborsi comunitari per spese del settore agricolo cofinanziate a carico del bilancio comunitario su capitoli non inclusi nel FEAOG-orientamento;
- i contributi comunitari a valere sul FESR, FSE, FEAOG-orientamento e SFOP, nonché quelli concernenti i programmi di iniziativa comunitaria⁹⁰;
- i contributi comunitari a valere sul FESR, FSE, FEAOG-orientamento ed ex linea 551 per il cofinanziamento dei programmi integrati comunitari (PIM), dei programmi nazionali di interesse comunitario (PNIC) e di eventuali altri programmi e progetti analoghi.

Restano escluse le operazioni riguardanti erogazioni comunitarie originate da rapporti diretti tra la Comunità e soggetti privati⁹¹.

6.3. Il saldo finanziario tra Italia e Unione europea

La situazione dei rapporti finanziari tra Italia e Unione europea nel periodo 1991-1995 risulta dal seguente prospetto:

Anno	Contributi IT a UE	Contributi UE a IT	in miliardi di lire Saldo negativo
1991	13.385,6	11.141,5	2.241,1
1992	13.102,6	11.320,3	1.782,3
1993	18.636,9	14.387,6	4.249,3
1994	16.902,5	12.359,8	4.542,7
1995	15.875,3	14.164,9	1.710,4
Totale	77.902,9	63.374,1	14.528,8

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

⁸⁸ Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Sessione di bilancio 1996-98, Flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea: note informative*, Elementi di documentazione n. 18, ottobre 1995, p. 4.

⁸⁹ Nel 1995 le relative somme sono state fatte affluire nel conto di tesoreria denominato "Ministero del tesoro - Feoga-garanzia". Cfr. Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Sessione di bilancio 1996-98, Flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea: note informative*, Elementi di documentazione n. 18, ottobre 1995, p. 5.

⁹⁰ Commissione europea, *Guida alle iniziative comunitarie 1994-1999*, 1^a edizione, Bruxelles-Lussemburgo, 1994.

⁹¹ Circolare n. 188105 del 16.11.1992 del Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per l'amministrazione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

E' stato preso in considerazione il periodo che ha inizio dall'esercizio 1991, perché da quell'anno l'Italia è contribuente netto, versa cioè all'Unione europea, per il finanziamento comunitario, attraverso il meccanismo delle risorse proprie, una somma maggiore di quella che ne riceve. Naturalmente, i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione non possono essere ricondotti al solo versante finanziario, al "famigerato giusto ritorno"⁹², perché l'appartenenza alla Comunità ha implicazioni anche politiche, economiche, monetarie e culturali.

E, tuttavia, è motivo di preoccupazione, come si diceva l'anno scorso⁹³, che un Paese, come l'Italia, afflitto da gravi disparità territoriali⁹⁴, tragga risultati finanziari negativi dall'appartenenza ad un'entità sovranazionale che della coesione economica e sociale - e quindi della riduzione dei divari di sviluppo delle regioni e del recupero delle regioni meno favorite - fa un obiettivo prioritario della sua azione.

Nel periodo considerato, il saldo negativo dell'Italia ammonta complessivamente a 14,5 mila miliardi di lire. Da notare però che il disavanzo del 1995 è molto più contenuto rispetto ai dati dei due esercizi precedenti.

6.4. I trasferimenti dell'Italia all'Unione europea

Nel 1995, l'Italia ha versato a titolo di risorse proprie all'Unione europea la somma di 15.875,3 miliardi di lire, inferiore del 6,1% rispetto all'anno precedente, che, a sua volta, aveva subito una diminuzione del 9,3% nei confronti del 1994, che rappresenta il massimo storico. La flessione degli ultimi anni è in sé però poco significativa, in quanto dipende dall'allargamento dell'Unione, e quindi dal maggior numero di partecipanti al finanziamento del bilancio comunitario. Alla riduzione dei contributi degli Stati membri all'Unione corrisponde, infatti, specularmente, una diminuzione dei finanziamenti dell'Unione agli Stati membri.

Per valutare l'effettiva rilevanza degli oneri finanziari a carico dei vari Paesi è necessario prendere in considerazione le percentuali di incidenza dei contributi nazionali sull'ammontare complessivo del bilancio dell'Unione. Da questo punto di vista, la situazione dell'Italia nel 1995 appare nettamente sfavorevole, la percentuale di incidenza essendo passata dall'11,6% al 12,1%, sicché il nostro paese si viene a collocare per la prima volta al terzo posto, davanti al Regno Unito.

Il contributo italiano all'Unione risulta così disaggregato:

				<i>in miliardi di lire</i>	
				1994	1995
Risorse proprie tradizionali*	2.213,1	13,09	2.543,9		16,02
Risorsa IVA	9.514,7	56,29	8.863,5		55,83
Risorsa PNL	5.174,7	30,61	4.467,9		28,14
Totale	16.902,5	100,00	15.875,3		100,00

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

* Al netto della trattenuta del 10% quale rimborso agli Stati membri delle spese di riscossione

Anche per l'Italia la quota maggiore del finanziamento del bilancio comunitario è costituita dalla risorsa IVA (55,8% del contributo complessivo), che, pur registrando una lieve flessione rispetto al precedente esercizio (56,3%), supera di ben 7 punti la media comunitaria (cfr. *tavola 8*). Segue, con il 28,1%, la risorsa complementare sul PNL, anch'essa in diminuzione rispetto al 1994 (30,6%). Specularmente, si riscontra un aumento dal 13,09% al 16,02% delle risorse tradizionali, che comunque restano al di sotto del livello medio comunitario (18,2%).

⁹² Così, la risposta della Commissione all'interrogazione di un europarlamentare italiano sull'utilizzazione dei finanziamenti comunitari, in GUCE C 207 del 6.10.1995, p. 37.

⁹³ Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 481.

⁹⁴ Per l'evoluzione dei divari del reddito del Mezzogiorno rispetto alle altre regioni svantaggiate europee, v. Svimez, *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni di Europa*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 25. V. pure Banca d'Italia, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti. Anno 1995, Considerazioni finali*, p. 15.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

6.5. I trasferimenti dell'Unione europea all'Italia

Nel 1995 l'Unione europea ha versato complessivamente all'Italia la somma di 14, 2 miliardi di lire, così ripartiti:

	1994		1995	
			in miliardi di lire	
FEAOG-garanzia	6.627,5	53,62	6.885,7	48,6
FEAOG-orientamento	603,3	4,88	845,3	6,0
FESR	2.456,9	19,88	2.807,3	19,8
FSE	478,3	3,87	1.298,6	9,2
SFOP	—	—	65,5	0,5
Altri contributi	2.193,7	17,75	2.262,3	16,0
Totale	12.359,7	100,00	14.164,9	100,0

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Rispetto al 1994 il contributo comunitario all'Italia è aumentato del 14,6%, laddove, come si è visto prima, la percentuale della partecipazione italiana al bilancio dell'Unione è diminuita: ciò spiega il miglioramento del saldo negativo, passato da 4,5 a 1,7 miliardi.

L'analisi della struttura del contributo mette in evidenza una consistente flessione dei finanziamenti all'agricoltura (scesi di 5 punti: dal 53,6% al 48,6%), cui corrisponde un aumento della quota dei fondi strutturali, con particolare riguardo alla politica regionale (+19,8%).

Il complessivo miglioramento degli indicatori finanziari relativi al 1995 non è il risultato di una crescita di efficienza dell'amministrazione italiana, ma solo l'effetto contingente del recupero dei notevoli ritardi nella gestione dei finanziamenti assegnati all'Italia nell'ambito del quadro comunitario di sostegno 1989-1993⁹⁵ e in epoca precedente; recupero che è stato possibile grazie ad uno straordinario impegno organizzativo del Ministero del bilancio.

Si è riferito nella relazione dello scorso anno delle notevoli difficoltà che aveva incontrato l'Italia nella gestione dei fondi comunitari, difficoltà che avevano indotto il Ministero del bilancio ad assumere l'iniziativa, valutata positivamente dalla Corte, di costituire, d'accordo con la Commissione europea, nell'ambito del Servizio per le politiche di coesione, una "unità di crisi", incaricata dell'attività di monitoraggio e di azioni di stimolo e sollecitazione nei confronti delle amministrazioni italiane che gestiscono i fondi.

Secondo informazioni dell'Amministrazione, l'attività dell'unità di crisi ha "consentito di limitare la perdita" di 283 miliardi di lire sui finanziamenti ante 1989, rispetto ai 1.630 miliardi di lire a rischio⁹⁶.

La situazione restava tuttavia grave per i fondi del quadro comunitario di sostegno 1989-1993, il cui ritmo di utilizzazione era piuttosto lento, con particolare riguardo ai programmi gestiti dalle amministrazioni regionali. Secondo la Commissione europea, alla fine del 1994, i pagamenti rappresentavano, nonostante la proroga di 12 mesi, appena il 64% delle risorse disponibili (72% per gli interventi multiregionali e 51% per gli interventi regionali).

Problemi maggiori - segnala la Commissione - per le sovvenzioni globali, per le quali "l'obbligo di garanzia imposto dal Ministero del tesoro, nonché il carattere innovativo degli interventi (...) spiegava il tasso ancora modesto dei pagamenti nazionali" (il 15% mediamente per le sovvenzioni globali multiregionali). Per quanto riguarda infine i programmi integrati mediterranei (PIM), gli impegni erano stati completati, ma nonostante "i progressi considerevoli, le regioni non hanno potuto recuperare il ritardo accumulato negli anni precedenti".

La Commissione conclude così testualmente la sua valutazione sulle performances dell'Italia: "Per quanto riguarda le regioni italiane dell'obiettivo 1, l'utilizzazione dei fondi strutturali si è rivelata alquanto insoddisfacente (l'Italia è all'ultimo posto tra gli Stati beneficiari dell'obiettivo 1). Tra i fattori che contribuiscono a spiegare siffatta situazione si possono menzionare:

- l'instabilità politica - in particolare a livello regionale - che ostacola il processo decisionale;
- la lentezza delle procedure amministrative;

⁹⁵ Per la nozione di quadro comunitario di sostegno, vedi art. 85 regolamento n. 2081/93 del Consiglio del 20.7.1993.

⁹⁶ Nota del Ministero del bilancio dell'11.6.1996.

— la carenza delle strutture dell'amministrazione centrale e regionale, che hanno risentito anche della soppressione 'della politica di intervento straordinario nel Mezzogiorno' e i ritardi nell'avvio della nuova politica ordinaria per le regioni svantaggiate del paese;

— le nuove leggi più restrittive in materia di appalti pubblici, che hanno praticamente bloccato l'aggiudicazione dei lavori;

— i problemi riscontrati per mettere a disposizione le risorse nazionali di contropartita in un momento in cui si sta adoperando per risanare le finanze pubbliche⁹⁷.

Si è riportato per esteso il brano della Commissione sulla gestione italiana dei fondi strutturali, perché esso non si limita ad esporre i tassi di utilizzazione dei vari finanziamenti, ma, derogando insolitamente alla prassi di non impegnarsi in valutazioni di ordine generale sugli Stati membri, contiene un'analisi impietosa dell'inefficienza italiana, che investe tutti gli aspetti: politici, procedurali, organizzativi e finanziari.

Per tentare di uscire da questa situazione di impasse e scongiurare soprattutto la revoca dei finanziamenti non utilizzati, il Governo italiano ha concluso nel luglio 1995 un'intesa con la Commissione, con la quale si è impegnato a rendere più efficiente l'utilizzo dei fondi, al fine di ottenere un'altra proroga dei termini di scadenza per l'utilizzo dei fondi.

In particolare, il Governo si è impegnato a:

- (a) rafforzare le strutture amministrative centrali e regionali;
- (b) potenziare le attività di monitoraggio e assistenza tecnica;
- (c) accelerare le procedure;
- (d) assicurare la copertura finanziaria di parte nazionale per il periodo 1994-99;
- (e) valorizzare le risorse umane.

Al 31 dicembre lo stato di attuazione degli impegni può essere così sintetizzato⁹⁸:

(A) al fine di rafforzare le strutture amministrative è stato istituito il sistema delle "cabine di regia" di cui si è già detto⁹⁹;

(B) è stato attivato il nuovo sistema informativo centralizzato di monitoraggio tra Ministero del tesoro e Ministero del bilancio;

(C) sono state assunte talune iniziative per l'accelerazione delle procedure: modifica della normativa sulla conferenza di servizio (art. 3 l. 273/1995), nomina di commissari *ad acta* con l'incarico di surrogare le amministrazioni inerti (art. 5 citata l. 273), revoca dei finanziamenti nei confronti delle amministrazioni ritardatarie (art. 5 l. 341/1995), possibilità per il Ministero dei lavori pubblici di stipulare convenzioni con la SOGESUD S.p.A. (art. 10 l. 341/1995); modifica delle disposizioni sui controlli interni (art. 5 citata l. 273); istituzione del Nucleo operativo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi (d.P.C.M. 11.1.1995 e ora art. 55 legge comunitaria 1994);

(D) al fine di coordinare meglio le risorse destinate al cofinanziamento degli interventi è stato disposto il trasferimento al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie delle risorse di cui all'art. 25 della legge n. 845/1978;

(E) per migliorare la formazione del personale è stato deciso l'invio di funzionari italiani presso la Commissione.

Questa eccezionale mobilitazione di sforzi ha consentito una certa accelerazione dei pagamenti, anche se la situazione resta tuttora insoddisfacente. Come risulta dalla *tavola 11*, elaborata sulla base di informazioni comunicate dal Ministero del bilancio, il rapporto complessivo pagamenti/investimenti dei fondi relativi al quadro comunitario di sostegno 1989-93 risulta al 31 dicembre 1995 di appena il 71%.

La situazione è ancora più preoccupante per i finanziamenti concessi all'Italia per il periodo 1994-1999, che ammontano complessivamente per i quattro fondi strutturali a 19 miliardi di ecu. Le *tavole 12 e 13* contengono la ripartizione della spesa per anni e per regioni.

In argomento non si dispone di informazioni di fonte comunitaria sul tasso di utilizzazione dei vari Stati membri. Valutazioni significative possono tuttavia essere tratte dalla comparazione tra la ripartizione tra i vari Paesi delle risorse destinate alle politiche strutturali per il periodo in questione, risultante dalla *tavola 10*, e la situazione degli impegni e dei pagamenti degli stessi Paesi nel 1994 riportata nelle *tavole da 14 a 19*. La com-

⁹⁷ Commissione europea, *I fondi strutturali nel 1994. Sesta relazione annuale*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 140.

⁹⁸ V. "Relazione sullo stato di attuazione degli impegni di cui all'intesa del 26.7.1995 tra il Governo italiano e la Commissione europea", del Ministero del bilancio (datato 19.12.1995).

⁹⁹ In attesa della costituzione della cabina di regia nazionale, è stato organizzato con decreto ministeriale del 30.10.1995 un gruppo di lavoro incaricato di seguire l'attuazione degli impegni.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

parazione, a livello di percentuali di incidenza degli Stati membri sui rispettivi totali, tra risorse disponibili e pagamenti, consente infatti di rilevare in modo indiretto e approssimativo la velocità di spesa.

Per le spese relative all'obiettivo 1 (che come si è detto costituisce il 74,3 dell'intera dotazione finanziaria dei fondi strutturali) si rileva che l'incidenza dei pagamenti dell'Italia sul totale comunitario, pari al 9,8% (*tavola 14*), è inferiore al dato omologo concernente le risorse disponibili (*tavola 10*), che è del 15,8%. Considerazioni analoghe valgono anche per gli obiettivi 5a e 5b.

Le preoccupazioni circa la lentezza di attuazione dei programmi di spesa 1994-1999 trovano fondamento nelle informazioni fornite dal Ministero del bilancio. Alla data del 31 dicembre 1995, il rapporto pagamenti/investimenti con riguardo all'obiettivo 1 è dell'8,4% per gli interventi multiregionali e del 2,7% per gli interventi regionali. Percentuali basse di utilizzazione risultano pure per altri obiettivi.

Il problema della scarsa utilizzazione dei fondi comunitari è sul tappeto ormai da tempo. Anno dopo anno esso è denunciato dalle istituzioni comunitarie¹⁰⁰ e dalle autorità nazionali¹⁰¹, ma le soluzioni appropriate tardano ad apparire.

Il tema è stato oggetto anche di una recente indagine conoscitiva della Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei Deputati¹⁰² che, nel suo documento conclusivo¹⁰³, propone le seguenti quattro direttrici di intervento:

- individuazione di una struttura amministrativa centrale in grado di formulare precisi ed obiettivi indirizzi programmatici;
- centralizzazione a livello regionale della gestione delle risorse comunitarie;
- avvio di procedure informatizzate di controllo e monitoraggio dal momento dell'appalto fino a quello della consegna dei lavori;
- previsione di "azioni di supplenza" nel caso di ritardi delle amministrazioni.

Anche la gestione del FEOG-garanzia continua a presentare aspetti critici finanziari ed organizzativi. Sotto il primo profilo va anzitutto evidenziato che nel triennio 1992-1994 il contributo comunitario all'Italia si è ridotto di un terzo, passando da 5.134,4 a 3.460,6 milioni di ecu¹⁰⁴. In una prospettiva più lunga si rileva che l'incidenza del contributo italiano sul totale comunitario, che nei primi anni '80 si aggirava sul 20% nel 1994 era scesa al 10,4%¹⁰⁵.

Nel 1995 il contributo si è ulteriormente e notevolmente ridotto, come risulta dal seguente prospetto.

	1994		in miliardi di lire 1995	
AIMA	5.660,-	-13,55%	3.713,0	-34,39%
Ente risi	15,5	74,16%	13,7	-11,61%
Ministero finanze	707,6	-61,19%	783,7	0,49%
Fondo di rotazione	247,7	47,86%	238,8	-3,58%
Totale	6.630,8	-22,48%	4.749,3	-28,37%

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

¹⁰⁰ Oltre al giudizio negativo della Commissione europea prima riportato, v. l'audizione del Commissario Bonino presso la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei deputati, nella seduta del 30 novembre 1995.

¹⁰¹ V. le numerose audizioni di responsabili politici e amministrativi in Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 485, nonché Sottosegretario al Ministero del bilancio e della programmazione economica, in Europa e Mezzogiorno. *Dossier di documentazione comunitaria*, n. 33, p. 67.

¹⁰² Camera dei deputati. Commissione speciale per le politiche comunitarie, *Utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali comunitari*, in *Atti Parlamentari*, XII legislatura, Roma, 1996. Si v. pure Camera dei deputati. Servizio studi, V Commissione. *Le problematiche relative all'utilizzo dei fondi strutturali*, Documentazione di base n. 15, XII legislatura, settembre 1995; Camera dei deputati. Servizio studi, V Commissione. *Le problematiche relative all'utilizzo dei fondi strutturali. Allegati*, Documentazione di base n. 15/1, XII legislatura, settembre 1995.

¹⁰³ Camera dei deputati. Commissione speciale per le politiche comunitarie, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali comunitari*, XII legislatura, Roma, 6 marzo 1996, p. 61.

¹⁰⁴ Commission des Communautés européennes, *Vingt-quatrième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA- Section garantie. Exercice 1994*, Bruxelles, 23.10.1995 COM (95) 483 final, p. 219.

¹⁰⁵ Anche i finanziamenti della BEI all'Italia si sono ridotti nel 1994. Banca europea degli investimenti, *Relazione annuale 1994*, p. 9.

Come si è rilevato, il FEOAG-garanzia finanzia le restituzioni all'esportazione e gli interventi per la regolazione dei mercati. Per le restituzioni è stata erogata nel 1995 la somma complessiva di 830 miliardi e sono stati recuperati per incameramento di cauzioni e pagamenti indebiti 13,6 miliardi¹⁰⁶.

Quanto agli interventi sul mercato è da notare che l'82,9% delle risorse comunitarie assegnate all'Italia a carico del FEOAG-garanzia (che, come si è notato, costituisce quasi la metà dell'intero finanziamento comunitario all'Italia) è gestito dall'AIMA, ossia dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, trasformata nel maggio 1994 in Ente con un decreto-legge, che, nel mese di giugno 1995, alla sesta reiterazione, fu dichiarato dall'Assemblea del Senato della Repubblica privo dei requisiti costituzionali di "necessità ed urgenza", con la conseguente soppressione dell'Ente e reviviscenza dell'Azienda.

Si osservava nella precedente relazione¹⁰⁷ che il prolungato regime commissariale dell'AIMA, l'incertezza sulle strategie della politica agricola e le tensioni tra Esecutivo e Legislativo sul suo definitivo assetto avevano ridotto ulteriormente l'efficienza di questa struttura: efficienza già bassa come dimostrava il contenzioso con la Commissione, che, in sede di appuramento dei conti, ossia della verifica di regolarità e legittimità effettuata sulla documentazione giustificativa della spesa, al fine di determinarne l'importo del rimborso agli Stati membri, penalizza fortemente l'Italia, come dimostra la vicenda delle "quote latte"¹⁰⁸. Si aggiungeva che l'AIMA non era stata in grado neanche di approvare i rendiconti 1993 e 1994.

La validità di questi rilievi resta ancora valida. Essi vanno anzi rimarcati, in quanto nessuna misura - né legislativa, né amministrativa - è stata adottata nell'anno trascorso per risolvere i gravi problemi dell'Azienda¹⁰⁹. La sola iniziativa rilevante sul piano politico-amministrativo è rappresentata dalla costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'AIMA, che, pur non essendo stata in grado di concludere i lavori, ha acquisito una notevole massa di informazioni sull'attività di gestione e di controllo, che dovranno essere attentamente valutati in vista della predisposizione del progetto di riforma dell'Azienda¹¹⁰.

Resta da aggiungere che:

- il rendiconto relativo all'esercizio 1995 non è stato predisposto¹¹¹;
- la Commissione con decisione del 10.4.1996¹¹² ha ritenuto non rimborsabile la somma complessiva di 823,1 miliardi di lire, di cui 631,3 per l'esercizio 1992¹¹³ e 191,8 per l'esercizio 1993;
- la vicenda delle quote latte¹¹⁴ ha avuto un seguito, in sede comunitaria¹¹⁵, con il consolidamento definitivo dell'aumento di 900.000 tonnellate del contingente nazionale¹¹⁶ e, in campo nazionale, con l'apertura di un contenzioso tra Stato e Regioni¹¹⁷.

7. La protezione degli interessi finanziari comunitari: le frodi e i controlli

Il 1995 dà un considerevole contributo alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea con l'approvazione di due importanti provvedimenti: il regolamento n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre e la convenzione adottata con atto del Consiglio del 26 luglio.

¹⁰⁶ Nota del Ministero delle finanze del 29.5.1996.

¹⁰⁷ Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 485.

¹⁰⁸ In argomento, v. il capitolo di questa relazione concernente il Ministero delle risorse agricole, forestali ed alimentari.

¹⁰⁹ Il Governo il 6 giugno ha presentato un disegno di legge sulla riforma dell'Azienda, che non è stato però mai inserito all'ordine del giorno, sino allo scioglimento anticipato delle Camere.

¹¹⁰ Senato della Repubblica - Camera dei Deputati. Commissione parlamentare d'inchiesta sull'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, *Osservazioni del Presidente, Sen Giovanni Robusti, sull'attività svolta al 16 febbraio 1996, ai sensi della delibera assembleare del 28 febbraio 1996*, Roma, 3 maggio 1996.

¹¹¹ Nota dell'AIMA del 16 maggio 1996.

¹¹² Trasmessa dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali con nota del 6.6.1996.

¹¹³ Commission européenne, *Rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'appurement des comptes du FEOGA, Section Garantie, au titre de l'exercice 1992*, Bruxelles, 22.9.1995.

¹¹⁴ La somma non riconosciuta regolare dalla Commissione in sede di appuramento dei conti per l'esercizio 1992 è di 463,2 miliardi di lire.

¹¹⁵ Il Parlamento europeo con la risoluzione che accompagna la decisione di scarico per l'esercizio 1992, prima citata, "rileva e deplora il fatto che la Commissione ha attivato in Italia e in Spagna un programma di riscatto della produzione lattiera senza base giuridica", rilevando che "la perdita cumulativa connessa a tale atto illecito per i contribuenti ammonta a circa 170 milioni di ecu".

¹¹⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Primo semestre 1995*, p. 51.

¹¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 534 del 15-29.12.1995. Si v. pure le sentenze n. 520 del 15-28.12.1995 e n. 146 del 2-7.5.1996.

Il regolamento¹¹⁸ detta norme di carattere generale sui controlli, nonché sulle misure e le sanzioni in materia di “irregolarità al diritto comunitario”, ossia di “qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio” comunitario. Controlli, misure e sanzioni sono retti dai principi di effettività, proporzionalità, dissuasività, irretroattività e prescrivibilità. In particolare, i controlli devono tendere ad “assicurare la regolarità e l’effettività delle operazioni che coinvolgono gli interessi finanziari delle Comunità”, tenendo conto delle specificità di ciascun settore, del principio di congruenza agli obiettivi, delle prassi e delle strutture amministrative esistenti negli Stati membri, nonché dell’esigenza di evitare vincoli economici e costi amministrativi eccessivi. Le normative di settore dovranno contenere le disposizioni necessarie per garantire un “controllo equivalente mediante il ravvicinamento delle procedure e dei metodi di controllo”.

Fatti salvi i controlli di competenza degli Stati membri e della Corte dei conti europea, la Commissione europea può espletare, sotto la propria responsabilità, la verifica (anche mediante sopralluoghi): (a) della conformità delle pratiche amministrative con le norme comunitarie; (b) dell’esistenza dei documenti giustificativi e della relativa concordanza con le entrate e le spese delle Comunità; (c) delle condizioni in cui sono eseguite e verificate le operazioni finanziarie.

La differenza tra “misure” e “sanzioni” dipende dalla gravità delle irregolarità: se manca l’intenzionalità o la negligenza si applicano le misure, come il rimborso degli importi indebitamente percepiti e la perdita della garanzia; altrimenti trovano applicazione le sanzioni amministrative (pagamento di una sanzione, pagamento di un importo superiore alle somme indebitamente percepite, revoca di un’autorizzazione, ecc.).

La convenzione prevede l’obbligo per gli Stati membri di inserire nelle loro legislazioni penali l’illecito della “frode”, come definito dall’art. 1, e applicare le conseguenti sanzioni, che, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia, devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Prevede inoltre la responsabilità penale dei dirigenti di imprese per atti fraudolenti commessi da “persone soggette alla loro autorità per conto dell’impresa”. La convenzione entra in vigore novanta giorni dopo la notifica da parte dello Stato membro che procede per ultimo alla ratifica.

Nel 1995 sono stati inoltre adottati alcuni provvedimenti legislativi in materia di controllo del FEAOG-garanzia. Tra questi merita segnalazione quello concernente la cosiddetta lista nera. Trattasi del regolamento n.1469/95 del 22 giugno che istituisce un dispositivo volto ad identificare gli operatori che, in base a precedenti esperienze, presentano un rischio di inaffidabilità in ordine alla corretta esecuzione degli obblighi connessi ad alcuni interventi del fondo. Nei confronti di queste persone gli Stati membri devono prendere, nel rispetto di alcuni principi di garanzia (audizione preventiva, diritto d’appello, proporzionalità, non discriminazione), le seguenti misure: intensificazione dei controlli; sospensione dei pagamenti per le operazioni in corso; esclusione temporanea da alcune operazioni.

Tra i documenti elaborati dalla Commissione sul tema delle frodi sono da menzionare il Programma di lavoro 1995, adottato nel mese di febbraio 1995¹¹⁹, il rapporto 1995¹²⁰ e il documento di sintesi sull’applicazione negli Stati membri dell’art. 209-A CE che per contrastare le frodi al bilancio comunitario introduce i principi di assimilazione (“Gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari”) e di cooperazione (“Gli Stati membri coordinano l’azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi. A tal fine essi organizzano, con l’aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni”).

Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 ha preso atto del documento di sintesi della Commissione, invitando gli Stati membri e le istituzioni ad adottare le misure necessarie per assicurare un livello equivalente di protezione in tutta la Comunità.

Come risulta dalla *tavola 20*, nel 1995 sono stati comunicati dagli Stati membri 4.396 casi di irregolarità, ai quali vanno aggiunti 362 casi rilevati direttamente dalla Commissione, per un totale di 4.758 casi. Nel quadriennio 1992-95 il numero delle irregolarità risulta più che raddoppiato (121%). Ancora più marcato il tasso di crescita dell’importo delle irregolarità, che nel periodo considerato si è quintuplicato (da 204 a 1.146 milioni di ecu).

¹¹⁸ Recentemente è stata presentata una proposta di regolamento in argomento (GUCE C 84 del 21.3.1996).

¹¹⁹ Commissione delle Comunità europee, *Lotta contro le frodi. Programma di lavoro 1995*, Bruxelles 8.2.1995, COM (95) 23 def.

¹²⁰ Commission des Communautés européennes, *Protection des intérêts financiers de la Communauté. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1995*, Bruxelles, 8.5.1996.