

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'AGENDA 2000 E
LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE POLITICHE
AGRICOLE, STRUTTURALI E DI COESIONE
SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 APRILE 1998

Presidenza del Presidente BEDIN

INDICE

Audizione di un rappresentante della Direzione generale politica regionale e di coesione della Commissione europea

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 13 e <i>passim</i>	DI CARPEGNA	Pag. 3, 9, 13 e <i>passim</i>
PAPPALARDO	9, 10, 15 e <i>passim</i>		
MANZI	11		
MAGNALBÒ	12		
MUNGARI	12		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Rossi Ranieri di Carpegna, in rappresentanza della Direzione generale politica regionale e di coesione della Commissione europea.

I lavori hanno inizio alle ore 8.45.

Audizione di un rappresentante della Direzione generale politica regionale e di coesione della Commissione europea

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva su «L'Agenda 2000 e le prospettive di riforma delle politiche agricole, strutturali e di coesione sociale dell'Unione europea».

È in programma oggi l'audizione del dottor Ranieri di Carpegna, che ringrazio per aver accolto il nostro invito, in rappresentanza della Direzione generale politica regionale e di coesione della Commissione europea.

Tra gli incarichi del nostro ospite c'è quello di seguire in particolare la situazione dei fondi strutturali per quanto concerne la Spagna, l'Italia e l'Irlanda; basta questa sola sua attività per rendere l'audizione odierna quanto mai interessante per la nostra Giunta. Fra le questioni che più ci appassionano, infatti, c'è scoprire come sia riuscita la Spagna ad avere per molti versi una posizione più «pesante» dell'Italia in seno all'Unione e, ancora, come abbia fatto l'Irlanda, una delle regioni più povere, a riuscire in pochissimo tempo ad utilizzare al meglio le politiche di coesione.

Non aggiungo altro per lasciare il poco tempo che abbiamo a disposizione prima che inizino i lavori dell'Aula al nostro ospite e ascoltare quanto ha da dirci.

DI CARPEGNA. Signor Presidente, pensavo di procedere ad una breve introduzione e di riprendere poi, eventualmente, il promemoria che mi è stato trasmesso o di rispondere alle domande che mi verranno rivolte.

Oggetto dell'audizione sono le proposte di regolamento che la Commissione di Bruxelles ha adottato recentemente. Negli intendimenti della Commissione tali proposte non rivoluzionano la politica strutturale e risultano molto più conservative di quelle del precedente periodo di programmazione che avevano invece modificato profondamente l'approccio generale, oltre a raddoppiare le risorse disponibili.

Con le nuove proposte le risorse vengono leggermente aumentate e si prevede un importo aggiuntivo in vista dell'adesione dei nuovi, futuri paesi membri. Per quanto riguarda le modalità di gestione, si intende essenzialmente capitalizzare l'esperienza fatta per migliorare il sistema attuale.

A questo riguardo vorrei sottolineare un punto che mi sembra importante nel contesto italiano. Spesso si ha difficoltà a capire la logica dell'intervento strutturale comunitario. Per la Comunità gli interventi dei fondi strutturali sono un investimento, non una compensazione finanziaria. Non si tratta cioè di compensare finanziariamente gli scarti di sviluppo territoriale, ma di investire per eliminarne le cause. Questa opzione è dovuta innanzitutto all'entità delle risorse disponibili: se si dovessero compensare finanziariamente gli handicap territoriali sarebbero necessarie somme esorbitanti. Per l'Italia andrebbero ad esempio contabilizzati i costi aggiuntivi per le imprese dovuti ai due punti di scarto fra il Nord e il Sud Italia per quanto riguarda il costo del denaro. La Confindustria ha stimato che questi due punti rappresentano un onere aggiuntivo per le imprese pari a circa 24.000 miliardi annui. Quando è stata presentata la legge Bassanini sono state fatte stime sui costi dovuti alle inefficienze amministrative. Anche in questo caso, se ricordo bene, la cifra era analoga e si aggirava intorno ai 25.000 miliardi. Per compensare queste due sole componenti dello scarto Nord/Sud ci vorrebbero quindi, ogni anno, risorse finanziarie enormi.

C'è un secondo aspetto sul quale vorrei soffermarmi: l'intervento dell'Unione europea nel processo di messa in opera della politica di coesione non consiste, come spesso si pretende, nel decidere al posto dei responsabili nazionali e regionali; quello che in realtà si cerca di fare è soprattutto promuovere un metodo di scelta degli interventi. In questo contesto gli strumenti di base dal punto di vista operativo sono essenzialmente tre: la programmazione, il partenariato e la valutazione. Le nuove proposte di regolamento confermano questa logica e danno, se possibile, ancora più importanza a questi strumenti, a cominciare dalla programmazione.

Il nuovo regolamento cerca di rendere più efficiente e trasparente la gestione finanziaria dei fondi. Ci sono, al riguardo, problemi dovuti ai ritardi e all'accumulo di risorse impegnate e non spese. Nelle proposte di bilancio per l'anno prossimo, che è l'ultimo utile per gli impegni della programmazione in corso, la Commissione ha dovuto includere tutto quanto non è stato speso negli anni precedenti. Ciò implica un aumento del bilancio del 16 per cento nonché scompensi materiali nella gestione finanziaria.

Tra le novità introdotte dai nuovi regolamenti vi è innanzitutto la proposta di istituzionalizzare la definizione, da parte della Commissione, all'inizio del periodo di programmazione, delle priorità comunitarie dell'intervento. Nell'ambito della programmazione attuale, tale pratica era stata introdotta su basi informali per sottolineare priorità condivise da tutti quali la salvaguardia dell'ambiente o la promozione delle pari opportunità per uomo e donna.

Negli intendimenti della Commissione si vorrebbe, in questa nuova fase, essere più specifici ed eventualmente definire priorità proprie ad ogni singolo paese. Questo implicherà, verosimilmente, una concertazione con gli Stati membri e le regioni prima che questi orientamenti vengano adottati dalla Commissione.

Un secondo elemento importante concerne i documenti di programmazione e la loro adozione. In precedenza i documenti adottati dalla Commissione entravano molto nel dettaglio, in particolare per quanto riguardava le ripartizioni finanziarie azione per azione. Secondo le nuove proposte, i documenti adottati dalla Commissione si limiteranno invece agli assi strategici e alle grandi priorità. Gli elementi di dettaglio saranno definiti, successivamente, in un altro documento che è obbligatorio ma di competenza esclusiva dello Stato membro e della regione.

Questo nuovo approccio comporterà un considerevole snellimento delle procedure. In effetti, nel nuovo sistema, la Commissione non dovrà più approvare tutte le modifiche, anche se finanziariamente irrilevanti, che, come è ovvio, sono molto frequenti in un periodo di programmazione di sei anni (il prossimo sarà di sette anni). Questo eviterà una notevole perdita di tempo.

Un'altra proposta estremamente importante è quella della concentrazione territoriale e tematica. Per quanto riguarda la concentrazione territoriale, la Commissione (questo già figurava nell'Agenda 2000) propone di ridurre dal 51 per cento al 40 per cento la popolazione ammissibile agli interventi dei fondi strutturali. È un punto politicamente molto sensibile. Per quanto riguarda la concentrazione tematica, verranno ridotti da 6 a 3 gli obiettivi generali e da 13 a 3 le iniziative comunitarie gestite direttamente dalla Commissione. Le risorse disponibili per le iniziative comunitarie saranno ridotte passando dal 9 per cento al 5 per cento della dotazione globale.

Un'ulteriore semplificazione è rappresentata dal fatto che ogni iniziativa comunitaria sarà finanziata da un solo fondo, mentre attualmente, in molti casi, interessano più fondi. Ciò permetterà di semplificare in modo considerevole le procedure per la Commissione, per gli Stati membri e per le regioni.

Maggiore importanza verrà poi conferita alla valutazione, che costituisce uno strumento particolarmente rilevante già nella programmazione attuale. Mentre nel periodo precedente tutta la dotazione di bilancio veniva ripartita tra gli Stati membri all'inizio della programmazione, la proposta attuale della Commissione prevede di accantonare il 10 per cento di questa dotazione per ridistribuirlo, a metà del periodo di programmazione, nell'ambito della valutazione intermedia, sulla base di criteri di efficienza. Tali criteri sono tre: la capacità di assorbimento (cioè la capacità di spesa dei beneficiari), l'efficienza di gestione e l'impatto reale dei progetti realizzati. Questa è una delle proposte più significative ma anche più controverse.

In merito alla gestione finanziaria dei fondi strutturali, sono previste novità piuttosto rilevanti che hanno come obiettivo la semplificazione. In-

nanzi tutto si propone una procedura automatica per gli impegni di spesa. Come contropartita è però previsto il disimpegno automatico delle somme non spese entro i due anni successivi a quello dell'impegno.

Inoltre, mentre nel sistema attuale l'indicizzazione viene ripartita annualmente, si propone di forfetizzarla all'inizio del periodo di programmazione, partendo da un'ipotesi di un tasso di inflazione annuo medio del 2 per cento. Nel caso in cui tale ipotesi fosse disattesa, è prevista la possibilità di aggiustare il tiro a metà periodo.

A questo punto vorrei fare qualche considerazione sulla situazione italiana. Due aspetti rendono la posizione negoziale italiana particolarmente complessa.

Innanzitutto, il nostro paese presenta gli squilibri territoriali più marcati nel contesto europeo. Ciò è statisticamente evidente se si assume come indicatore il tasso di disoccupazione, lo è meno se si tiene conto del prodotto interno lordo per abitante. I dati relativi al PIL per abitante sono però falsati dalla delimitazione delle circoscrizioni statistiche. In Francia gli scarti in apparenza più elevati sono dovuti all'Ile de France, che coincide con la città di Parigi. In Germania vi è una situazione analoga a quella francese per quanto riguarda la città/regione di Amburgo e vi è, inoltre, l'impatto delle regioni orientali, che però è un problema di origine recentissima.

Nel caso italiano, i divari di sviluppo non sono invece riconducibili a problemi statistici e, inoltre, esistono da decenni; sono quindi estremamente radicati. In Italia il problema degli squilibri territoriali è particolarmente grave anche per gli effetti dirompenti che determina sul piano politico, in particolare favorendo tentazioni secessioniste, e sugli assetti socio-economici, con la criminalità organizzata.

L'altro elemento importante nell'ambito del negoziato è che l'Italia è un contribuente netto del bilancio comunitario e quindi dà al bilancio comunitario più di quanto riceve. In pratica è quindi l'Italia che finanzia gli interventi della politica di coesione comunitaria sul proprio territorio.

Nei passati negoziati la questione dei saldi netti è apparsa in modo piuttosto defilato, ma di fatto è un elemento importante per capire certi risultati. Oggi, come a suo tempo la Thatcher per il Regno Unito, la Germania pone questo problema in termini estremamente espliciti, in quanto considera che il suo contributo al bilancio comunitario sia troppo elevato. L'Italia, a torto o a ragione, viene invece considerata un contribuente netto che dà meno di quanto dovrebbe dare tenuto conto del suo livello medio di reddito.

Ma vi sono anche altri aspetti, anche se di minore importanza, da prendere in considerazione per definire la posizione italiana. La programmazione ha un ruolo fondamentale nella concezione comunitaria della gestione dei fondi. L'Italia è uno dei paesi che più ha studiato questo strumento dal punto di vista teorico ma che ha meno tradizioni e minore cultura per quanto riguarda la programmazione operativa: una programmazione cioè finalizzata alle decisioni da prendere per gli investimenti e per definire le priorità.

Nel nostro paese c'è inoltre poca tradizione in fatto di valutazione in itinere dell'intervento pubblico. Una volta deciso e messo in opera un certo intervento, per esempio gli incentivi alla rottamazione, non si sente più il bisogno di informare i contribuenti sui risultati ottenuti, in termini di rilancio delle attività industriali, di occupazione e di impatto ambientale. Non c'è molta tradizione di analisi costi-benefici dell'intervento pubblico.

L'Italia è inoltre, probabilmente, il paese con maggiore tradizione di partenariato tra forze sociali e mondo politico, in quanto la Confindustria e i sindacati partecipano sempre in modo molto attivo alle grandi decisioni politiche. Si tratta però più di un partenariato politico sui grandi orientamenti che di un partenariato tecnico-economico finalizzato a singole azioni e a scelte più operative; destinato a valutare, insieme ai partner economici e sociali, se le analisi alla base delle scelte nonché le ipotesi di soluzione siano operativamente rispondenti alle realtà settoriali e territoriali. È un argomento sul quale tornerò al momento di affrontare la questione irlandese.

Infine, il nostro paese è quello che ha incontrato le maggiori difficoltà nell'assorbimento delle risorse comunitarie. Ultimamente però c'è stato un notevole miglioramento. L'obiettivo del 38 per cento, fissato l'anno scorso dal ministro Ciampi, è stato raggiunto, ed è stato fissato un nuovo obiettivo del 55 per cento per la fine dell'anno in corso. Ci si chiede spesso da cosa nasce il problema italiano. È un problema che ha molto preoccupato la Commissione perché, dopo la Spagna, l'Italia è il secondo beneficiario dei fondi strutturali in termini di bilancio. Il problema italiano ha quindi un impatto sulla credibilità dell'intera politica comunitaria. In questo contesto venne, a suo tempo, definita l'intesa tra il commissario per le politiche regionali Wulf-Mathies e il ministro Masera. Tale intesa prevedeva, in particolare, tre punti. In primo luogo, il rafforzamento del coordinamento. È così che sono state istituite la Cabina di regia nazionale e quelle regionali. In secondo luogo, un aumento dell'efficienza delle strutture amministrative responsabili della gestione diretta dei fondi strutturali. In terzo luogo, la semplificazione delle procedure. In effetti, nel nostro paese le procedure amministrative e decisionali sono particolarmente complicate. A questo riguardo, è stato recentemente organizzato a Matera un seminario di due giorni, con la partecipazione di rappresentanti delle amministrazioni spagnola e irlandese, per mettere a confronto le procedure amministrative dei tre paesi. Alcuni aspetti sono apparsi particolarmente evidenti e importanti. In primo luogo l'articolazione, in termini di programmazione, fra risorse nazionali e regionali e quelle che derivano dai contributi comunitari. In Italia non esiste una vera programmazione delle dotazioni nazionali e regionali così come concepita a Bruxelles. Le risorse comunitarie sono quindi oggetto di una programmazione specifica. Negli altri paesi membri, invece, compresa la Grecia che può essere considerato il paese più simile all'Italia da questo punto di vista, i fondi comunitari sono considerati delle risorse aggiuntive di cofinanziamento per gli interventi già inseriti nell'ambito della programmazione ordinaria nazionale e regionale.

Normalmente ogni regione dovrebbe avere una propria strategia di sviluppo e delle proprie priorità, indipendentemente dai fondi comunitari. La regolamentazione vigente prevede che l'azione comunitaria sia concepita come un complemento o come un contributo alle azioni nazionali e quindi dovrebbe inserirsi nella programmazione nazionale.

Un altro elemento distintivo del contesto italiano è quello dell'incertezza per quanto riguarda la durata delle procedure amministrative. Cito, al riguardo, la valutazione d'impatto ambientale, che conosco meglio di altre essendomi occupato, per sei anni, di politica ambientale. La procedura d'impatto ambientale è un'operazione complessa, anche politicamente, un po' in tutti gli Stati membri. A suo tempo abbiamo, come Commissione, svolto un'indagine conoscitiva sulla durata della procedura nei vari Stati membri. La durata maggiore era stata constatata in Germania, dove la conclusione degli adempimenti richiedeva più di un anno. In Italia l'iter amministrativo è in teoria più breve, ma nella pratica spesso non ha limiti temporali definiti. Una procedura d'impatto può durare in certi casi due o tre anni, o anche più. In un caso recente abbiamo constatato che dopo il completamento di una procedura d'impatto durata ben quattro anni, le autorità locali hanno comunque bloccato l'avvio dei lavori accampando giustificazioni ambientali.

Un terzo fattore emblematico è quello delle sospensive del TAR. La necessità di arbitrare in caso di conflitto di interessi non è un problema specifico al quadro giuridico italiano. A Matera abbiamo constatato che le legislazioni di base sono, su questo punto, molto simili nei vari paesi. Vi sono, invece, differenze a prima vista importanti per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione della legislazione. Naturalmente quelle che vi sto riportando sono delle prime impressioni perché nei due giorni che è durato il seminario la possibilità di approfondire i problemi era limitata. Appare però che, ad esempio, in Spagna si dà un peso prevalente all'interesse collettivo. L'interesse individuale viene ovviamente tutelato, ma secondo modalità che evitano di penalizzare la collettività. È così che in Spagna non vengono praticamente mai concesse sospensioni che blocchino o ritardino la costruzione di infrastrutture decise a seguito di procedure parlamentari e quindi considerate prioritarie per la collettività. L'interesse individuale viene tutelato mediante eventuali risarcimenti finanziari, ma senza ledere l'interesse legittimo del resto dei cittadini. Nel contesto italiano, la sospensiva è invece una pratica estremamente corrente.

Concludendo e tornando alle recenti proposte della Commissione, è possibile vedere la situazione da due punti di vista diversi e che entrambi hanno i loro fautori. C'è chi sostiene che l'impostazione comunitaria, sia l'attuale che quella futura, non corrisponde alle pratiche italiane ed è quindi contraria agli interessi nazionali. C'è chi invece è convinto che l'approccio, così come prospettato dalla Comunità, è estremamente funzionale alla soluzione dei nostri problemi regionali e considera quindi le proposte della Commissione come particolarmente utili e importanti. Ci sono state reazioni analoghe anche per i parametri di Maastricht: c'è chi li trova

un'assurdità e chi invece è convinto che sono l'occasione che l'Italia aspetta.

PAPPALARDO. Mi sembra che sia rimasta in sospeso la questione dell'Irlanda. Sarei curioso di saperne qualcosa di più.

DI CARPEGNA. Molti chiedono in cosa consista il segreto dell'Irlanda. Io naturalmente posso solo dare il mio punto di vista in proposito, un punto di vista che ho spesso confrontato con gli stessi irlandesi e con altri.

Ovviamente non è possibile fare un paragone Italia-Irlanda per una questione di dimensioni; è però possibile paragonare l'Irlanda a una regione italiana. A favore dell'Irlanda hanno giocato tre elementi, primo fra tutti la *leadership* politica.

Il miracolo irlandese si è concretizzato negli ultimi dieci anni. Fino a dieci anni fa i dati economici irlandesi erano disastrosi: il prodotto interno lordo per abitante era attorno al 60 per cento della media comunitaria, comparabile cioè a quello delle regioni più povere del Mezzogiorno italiano, così come comparabili a quelli del Mezzogiorno d'Italia erano i tassi di disoccupazione. L'Irlanda aveva inoltre un debito pubblico analogo al nostro, pari al 117 per cento del PIL contro il nostro 120 per cento. In questo quadro macro-economico la *leadership* politica ha avuto un ruolo determinante, in particolare per la scelta dei tempi. L'Italia ha compiuto un recupero fenomenale negli ultimi due anni, mentre l'Irlanda ha iniziato il suo processo di recupero dieci anni fa e lo ha condotto in modo graduale. Nel corso di questo periodo c'è stata alternanza per quanto riguarda le coalizioni governative, ma ciò non ha variato in niente gli obiettivi del paese per quanto concerne il quadro macro-economico. La *leadership* politica ha assicurato, su questo punto, determinazione e continuità dello sforzo.

Il secondo fattore è costituito dall'efficienza amministrativa. Al primo impatto il funzionario irlandese è meno brillante di quello italiano, meno rapido nelle reazioni. È però più abituato e motivato ad approfondire i problemi e a cercare le soluzioni.

Il terzo fattore è il partenariato «operativo». In Irlanda il partenariato non assume gli aspetti spettacolari, politici e in certi casi un po' demagogici, che può avere in Italia. Ed anche in questo caso è determinante il ruolo dell'amministrazione. Il fatto di avere un'amministrazione con un ruolo ben codificato e che svolge il suo lavoro in modo poco appariscente ma molto serio e approfondito è determinante sia per l'efficacia delle scelte politiche che per l'operatività del partenariato. In effetti, è l'amministrazione che ha per compito di analizzare i problemi e di definire, in prima istanza, le ipotesi di soluzione. Successivamente, tale lavoro di base viene confrontato con i partner socio-economici, che contribuiscono ad accentuarne la concretezza e la consistenza sia a livello dell'analisi dei problemi che per quanto riguarda le ipotesi di soluzione. È poi ovviamente

il livello politico che assume la responsabilità delle decisioni finali sulla base delle varie alternative.

Queste sono, grosso modo, le modalità che hanno permesso all'Irlanda anche di utilizzare in modo particolarmente efficiente i fondi strutturali. Devo inoltre aggiungere che gli irlandesi, analizzando la situazione, hanno sempre detto – anche adesso, all'apertura dei negoziati per la nuova fase di programmazione – che gli interventi comunitari sono stati importanti ma non determinanti per lo sviluppo del loro paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Di Carpegna per tutte le informazioni interessanti che ci ha fornito.

A questo punto gli onorevoli senatori possono rivolgere domande al nostro ospite.

PAPPALARDO. Sono molto tentato di entrare nello specifico di alcune parti dell'intervento del dottor Di Carpegna. Tuttavia prescindendo per un momento dalle questioni di natura più propriamente tecnica e procedurale per rilevare un problema di carattere generale, riguardante la qualità dell'intervento strutturale dell'Unione europea.

Il nostro ospite ha affermato, nell'introduzione del suo intervento, che le proposte della Commissione in materia di riforma dei fondi sono conservative. Condivido questa analisi nel senso che non è mutata la filosofia di fondo; tuttavia alcuni interventi, soprattutto se inseriti in un contesto più ampio, mi sollevano diverse perplessità. Il problema – è anche la domanda che intendo rivolgere al nostro ospite – è quello di stabilire se riteniamo efficaci gli strumenti previsti in rapporto al perseguimento dell'obiettivo della coesione economica e sociale definito dai Trattati e se esso, soprattutto ora che si è realizzata l'unione economica e monetaria (devo dire che non faccio parte di coloro che intendono tale unione solo in termini finanziari, dal momento che le ho sempre assegnato una grande valenza politica), non debba diventare una priorità dell'azione dell'Unione europea.

Infatti le decisioni assunte in materia di politica agricola comune (quasi sempre le aree in ritardo di sviluppo sono quelle interessate da una forte economia agricola) e tutta una serie di elementi mi inducono a pensare che non sia stringente la valutazione dell'efficacia degli interventi rispetto all'obiettivo definito. Mi riferisco in particolare alla riduzione delle iniziative comunitarie da 13 a 3 (probabilmente 13 interventi sono eccessivi, ma 3 sono un numero estremamente ridotto), all'adozione del reddito *pro capite* quale unico criterio per la definizione delle aree interessate dall'obiettivo 1 (lei stesso rilevava che questo criterio non avvantaggia sicuramente il nostro paese), alla riduzione della popolazione interessata dai fondi strutturali dal 51 al 40 per cento del totale e infine alla tendenziale riduzione delle risorse disponibili destinate agli interventi strutturali (vi è una previsione, non so quanto realistica, di destinare lo 0,46 del PIL al finanziamento dei fondi).

Inoltre ho qualche dubbio sulla tesi della Commissione europea, secondo la quale le aree geografiche che beneficiano dei fondi strutturali debbano coincidere con quelle ammissibili per eventuali interventi di sostegno nazionale. Se uno Stato vuole in qualche modo intervenire in aree escluse dagli interventi dei fondi strutturali, vista pure la riduzione degli obiettivi, si trova di fronte a una sorta di vincolo. Poiché sono convinto che per una fase ancora ampia la competizione avverrà tra sistemi nazionali, mi sembra un'ulteriore limitazione inibire ad uno Stato la possibilità di intervenire in aree geografiche non interessate dagli interventi strutturali.

Pertanto vorrei sapere, dottor Di Carpegna, se in sede di Unione europea sia stata svolta una verifica puntuale sulla reale efficacia degli interventi strutturali in relazione all'obiettivo della coesione economica e sociale e se, al di là di tutti i ritardi e gli scompensi che ci ha puntualmente ed efficacemente elencato, ritiene comunque sufficienti le risorse disponibili.

MANZI. Vorrei innanzi tutto ringraziare il rappresentante della Direzione generale politica regionale e di coesione della Commissione europea per le informazioni che ci ha fornito in questa sede e premettere che condivido le osservazioni formulate dal senatore Pappalardo.

In base a tutto quello che ho appreso nel corso di questa audizione, mi sembra che si ponga nuovamente un problema di impegno governativo e legislativo che non possiamo più ignorare. Sarebbe stato ancora comprensibile e giustificabile ascoltare tutte le osservazioni fatte oggi cinque o sei anni fa, ma prenderne atto alla vigilia del 2000, nel momento in cui stiamo per far fronte all'ingresso in Europa, evidenzia che l'Italia viene a trovarsi su un piano simile a quello della Grecia e non mi sembra che questo sia il ruolo che spetta al nostro paese. Non lo dico per sottovalutare il popolo greco ma per le potenzialità che ha la nostra nazione.

Torno poi a ripetere quello che ho già evidenziato in altre occasioni. Continuo a rilevare che le nostre autonomie locali si trovano ad operare fra un accentramento di poteri nella capitale, che risale all'epoca di Cavour, e successivi piccoli aggiustamenti in direzione del decentramento. Occorre riflettere sul fatto che non è questa la soluzione per l'Europa, perché le amministrazioni locali non godono ancora di una vera e propria autonomia e, proprio perché a ciò abituate, non riescono ad avvalersi di quelle poche competenze di cui dispongono. Quindi ci si trova davanti a comuni che non hanno il coraggio di prendere certe decisioni, perché sempre preoccupati delle denunce, dei limiti e dei vincoli imposti per ogni cosa, o che non ricevono per anni le risposte alle richieste fatte. Ho fatto il sindaco e per fare un sottopasso sono stati necessari 16 anni di continue trattative con le Ferrovie dello Stato. E' evidente che in una situazione del genere non è possibile competere con la Germania o con altri Stati membri dell'Unione.

Il problema di fondo è che il nostro paese – il Governo, il Parlamento, le forze politiche e quelle sociali – non ha ancora compreso le im-

plicazioni della partecipazione all'Unione europea perché altrimenti avrebbe cercato di risolvere certe situazioni. Anche se le nostre strutture non sono forse le più adatte, non è possibile che la complessità e la farraginosità di certe procedure burocratiche impediscano qualsiasi azione straordinaria delle autonomie locali. Nella mia zona, alle porte di Torino, si sta facendo uno sforzo per utilizzare i fondi strutturali ma, per una serie di ostacoli che non dipendono da incapacità, da tre anni l'amministrazione non riesce ad andare avanti.

Ringrazio per le notizie che il dottor Di Carpegna ha voluto fornirci, ma avrei gradito qualche ulteriore suggerimento in relazione a come velocizzare le procedure burocratiche, naturalmente nei limiti delle nostre potenzialità. Altrimenti si rischia di essere considerati un paese che dà il suo contributo ma poi si limita solo a mettere una «toppa» al problema. Le questioni sollevate vanno affrontate per capire in che modo migliorare almeno in parte la situazione e per evitare che lo sviluppo della Lega e delle sue idee secessioniste prenda piede proprio per questi motivi.

MAGNALBÒ. Vorrei sapere se uno Stato membro può avanzare una proposta alla Commissione per quanto concerne la procedura di finanziamento dei fondi. In pratica, considerata la situazione italiana, lo stato della nostra burocrazia e la cosiddetta riforma Bassanini (con il positivo conferimento agli enti locali di numerose funzioni precedentemente di competenza dello Stato, salvo poi che alle stesse realtà locali non sono state assegnate risorse finanziarie adeguate), è possibile che l'Italia richieda espressamente che i privati siano svincolati dal rapporto di partenariato in merito all'erogazione dei fondi?

E' opportuno infatti prevedere che i soggetti privati possano rivolgersi direttamente alle istituzioni comunitarie per conoscere con esattezza le modalità per ottenere i fondi o per presentare i loro programmi, senza essere vincolati dal rapporto di partenariato. Saranno poi le imprese o i consorzi di imprese interessati a dover dimostrare alle istituzioni comunitarie, che contribuiscono in una certa percentuale, che sono in grado di procurarsi le risorse necessarie o attraverso istituti bancari o autonomamente. E' un modo di agire molto più agile e non soggetto a vincoli politici. Questa operazione è possibile?

La sussidiarietà non deve operare solo nel rapporto tra centro e periferia ma anche a livello orizzontale, attribuendo al privato la possibilità di operare svincolato dall'ente pubblico. E' possibile che l'Italia proponga una procedura del genere considerata l'attuale situazione?

A questo proposito il gravissimo problema della scarsità di informazione, già richiamato dal senatore Manzi, non può essere certamente sottovalutato. In Italia non si conoscono con esattezza le modalità per fruire dei fondi che la Comunità europea mette a disposizione. E' un aspetto estremamente pratico, che si rivela drammatico, ma che nessuno conosce.

MUNGARI. In che misura i fondi strutturali, intesi come occasione di investimento, possono incidere su una situazione caratterizzata da gravi

squilibri territoriali come quella della Calabria, anche tenendo conto della politica di coesione portata avanti in Italia per favorirne lo sviluppo? Lei poc'anzi ha ricordato che, raggiunto l'obiettivo del 38 per cento, è stato fissato un nuovo obiettivo tendenziale pari ad un utilizzo del 55 per cento dei fondi. Purtroppo nel corso dei miei viaggi in Calabria, mi accorgo della totale assenza di informazione in merito alle modalità di ammissione ai fondi strutturali.

Che tipo di indicazione potrebbe suggerire per cercare di utilizzare meglio tali fondi in modo da avviare operativamente e concretamente un risanamento di queste zone?

PRESIDENTE. Con riferimento ai meccanismi di transizione previsti per le regioni che usciranno rispettivamente dalle zone ammissibili per gli obiettivi 1 e 2 e che si stanno naturalmente interrogando sul loro destino – è una considerazione politica che in parte riprende quanto hanno già detto altri componenti della Commissione – una delle soluzioni da lei proposte è stata quella di uscire da una logica che tende ad assorbire le risorse comunitarie senza peraltro realizzare un'efficace programmazione nazionale e regionale.

Lei ha ricordato che paesi come l'Irlanda e ormai anche la Grecia, grazie ad un'attenta programmazione nazionale e indipendentemente dai contributi di Bruxelles, sono riusciti a farcela mentre in Italia, anche a livello di enti locali, si continua con una politica che prima di dare vita ai progetti cerca di valutare gli stanziamenti comunitari disponibili. Questo modo di ragionare oltre tutto rende lunghe le pratiche burocratiche. Credo che una delle conclusioni politiche che possiamo trarre da questo incontro è quella di stimolare noi stessi a una maggiore attenzione alla programmazione nazionale e regionale.

DI CARPEGNA. Non vorrei aver dato una visione troppo pessimistica della situazione italiana. In realtà – lo sottolineo – negli ultimi due anni c'è stata una evoluzione estremamente positiva dell'Italia, non solo per l'immagine del nostro paese che, con l'adeguamento ai parametri di Maastricht, è sensibilmente migliorata in Europa, ma anche per come sono stati gestiti i fondi strutturali.

L'obiettivo del 38 per cento, che al primo incontro del commissario Wulf-Mathies con il ministro Ciampi sembrava un'ipotesi molto velleitaria, è stato raggiunto. E' un dato di fatto che non si può disconoscere. Quest'anno poi il ministro Ciampi ha annunciato con molta determinazione il nuovo obiettivo tendenziale del 55 per cento. E' in atto un'evoluzione molto rapida ed estremamente importante per quanto riguarda l'efficienza delle amministrazioni nazionali e anche regionali.

Purtroppo l'atteggiamento è cambiato solo da qualche anno e certamente, se ciò fosse accaduto prima, com'è successo in Irlanda 10 anni fa, le prospettive del nostro paese oggi sarebbero decisamente migliori. A Bruxelles i colleghi degli altri paesi dell'Unione europea sostengono che l'Italia è un paese di centometristi, capace di risultati eccezionali

sui percorsi brevi, ma non di reggere la distanza. In proposito devo ammettere che dopo il raggiungimento dell'obiettivo del 38 per cento c'è stato un certo calo di tono, quasi che una volta raggiunto quel risultato il successivo obiettivo del 55 per cento, da raggiungere entro la fine dell'anno, non fosse altrettanto importante.

Il problema è quindi mantenere una tensione continua nel tempo sia per quanto riguarda l'obiettivo degli equilibri macro-economici sia per quanto concerne l'efficienza della pubblica amministrazione.

Non ho avuto il tempo di approfondire la legge Bassanini, che ha appunto come obiettivo di accrescere l'efficienza amministrativa e delle procedure. A Bruxelles si ha comunque l'impressione che in Italia si respiri un'aria nuova e come funzionari italiani a Bruxelles beneficiamo anche noi della maggiore credibilità del nostro paese. È ovviamente una cosa estremamente positiva.

Se devo dare un consiglio, senatore Magnalbò, è di non seguire la strada che lei prospettava perché non risolve niente. I fondi strutturali, sono d'accordo col senatore Pappalardo, hanno una loro valenza ma sono dei complementi, non sono risolutivi; utilizzarli è importante più per la credibilità del paese e sotto il profilo del metodo di applicazione delle procedure che per l'impatto finanziario in quanto tale. Quando le cose non funzionano, invece di fare quanto necessario perché funzionino c'è spesso in Italia la tentazione di ricorrere a poteri sostitutivi. Se non c'è l'amministrazione non c'è lo Stato: il problema italiano è in gran parte consistito in questo, non solo per quanto riguarda la gestione dei fondi strutturali. Mi sono occupato per anni della politica agricola comune; l'Italia era fra i paesi membri con più infrazioni. Decisioni prese a Bruxelles con l'accordo italiano non venivano applicate o erano applicate male. Ma questo vale anche per la legislazione nazionale non solo per quella comunitaria. Cosa succede se l'amministrazione non mette in atto quello che il Parlamento decide? Non come funzionario della Comunità, ma come italiano vi prego di continuare sulla strada delle riforme strutturali, non vedo perché l'Italia non debba avere un'amministrazione che funziona e procedure efficaci.

Passo ora a rispondere sul tema dell'informazione. Sento spesso ripetere che l'informazione è carente ma posso assicurarle, senatore Magnalbò, che abbiamo speso somme notevoli per favorire l'informazione sui fondi strutturali, ma anche che le amministrazioni regionali sono in molti casi più efficienti di quanto si pensi e che in molte di esse operano gruppi di funzionari che conoscono perfettamente le disposizioni e le possibilità di utilizzo. Abbiamo inoltre finanziato dei programmi con le camere di commercio e con la Confindustria per favorire l'informazione fra gli imprenditori. Se un imprenditore non riesce a sapere cosa si può fare con i fondi di Bruxelles, vuol dire che di quei fondi non gliene importa niente. Per avere quelle informazioni deve solo darsi un po' da fare e non è necessario venire a Bruxelles. Quando vengono a Bruxelles li invito a rivolgersi piuttosto al Ministero dell'industria o alle regioni, che conoscono perfettamente le possibilità e le procedure. Non bisogna mitizzare

Bruxelles: i nostri effettivi sono estremamente ridotti. I funzionari che coordinano tutte le attività per l'Italia sono venti: per quanto bravissimi, non possono certo sostituirsi ai funzionari nazionali e regionali.

PAPPALARDO. Anche le camere di commercio sono informate?

DI CARPEGNA. Certo, abbiamo anzi finanziato un programma, e ora ne stiamo preparando un altro, finalizzato proprio a questo, a mettere in rete tutta una serie di informazioni per le piccole e le medie imprese.

PAPPALARDO. E' importante.

DI CARPEGNA. I soldi sono stati spesi, senza ritardi in questo caso, e spero che ci siano anche i risultati. Da Bruxelles abbiamo promosso una serie di pubblicazioni e ci siamo dotati di un sito Internet. Cerchiamo cioè di fare quanto possiamo, ma sta soprattutto alle regioni e ai Ministeri attivarsi.

Il discorso del senatore Pappalardo è molto ampio. Può darsi che chi lamenta l'insufficienza dei finanziamenti abbia ragione, è però contraddetto dal fatto che la capacità italiana di assorbimento delle risorse è stata molto limitata. Speriamo di riuscire a utilizzare tutti i fondi stanziati, ma lo faremo un po' con l'acqua alla gola.

Il punto quindi non è avere più risorse, bensì capire che il bilancio comunitario è un complemento delle azioni nazionali. Questo vale soprattutto per paesi come l'Italia, in definitiva ricchi. Quello che viene da Bruxelles è un complemento che, per quanto ci riguarda, viene pagato dal nostro paese, in quanto contributore netto del bilancio comunitario. E' necessario non perdere di vista questo aspetto: per un contributore netto un aumento degli stanziamenti significherebbe verosimilmente maggiori pagamenti in favore anche di altri Stati membri. Non si tratta di negare la solidarietà, ma di pretendere che i fondi siano utilizzati in modo efficace.

Il primo rapporto sulla coesione, che ha analizzato l'impatto delle nostre politiche, è arrivato a una serie di conclusioni. In particolare si è constatato che i fondi comunitari hanno contribuito a creare un certo numero di posti di lavoro. Inoltre si è riscontrato che, mentre c'è stata una notevole riduzione dei divari di sviluppo fra i paesi, dovuta soprattutto al fatto che Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo hanno utilizzato i fondi complessivamente in modo piuttosto efficiente, contestualmente, in certi casi, sono aumentati gli squilibri all'interno dei vari paesi.

Ridurre gli obiettivi da 6 a 3 e le iniziative comunitarie gestite direttamente dalla Commissione da 13 a 3 è eccessivo? Per quanto riguarda gli obiettivi direi di no. L'obiettivo 1 è rimasto grosso modo identico. L'obiettivo 2 è invece diverso ed è più contestato e discusso. Concentrare il declino industriale, rurale, urbano e quello legato ai problemi della pesca in un unico obiettivo permette alle regioni di organizzare in modo più efficiente, dal punto di vista economico, i loro interventi. L'approccio set-

toriale in realtà non ha molto senso. Le modalità di intervento sono in effetti molto simili qualsiasi siano le cause del declino.

PAPPALARDO. Non discutevo degli obiettivi, ma della riduzione delle iniziative.

DI CARPEGNA. Siccome le iniziative comunitarie sono gestite direttamente dalla Commissione, le posso garantire che se la Commissione ha proposto di ridurre le dotazioni è perché è arrivata alla conclusione che lo strumento non era molto efficiente. E' una critica che muoviamo a noi stessi. Abbiamo constatato che nelle iniziative comunitarie si finiva col fare in piccolo e con maggiore dispendio amministrativo quello che si faceva più in grande, nell'ambito dei programmi operativi regionali e multiregionali. L'aspetto innovativo era limitatissimo. I conti amministrativi e procedurali sono in genere inversamente proporzionali all'entità della spesa. L'obiettivo è quindi di mantenere solo le iniziative che garantiscono un vero valore aggiunto a livello comunitario. Per quanto riguarda il FESR abbiamo proposto di concentrarci sulla cooperazione interregionale e transnazionale, dove c'è una dimensione che va al di là del paese. So che gli italiani criticano la soppressione del programma Urban, l'iniziativa comunitaria che è risultata più innovativa e che ha dato maggiori risultati, ma le sue finalità sono state assorbite nell'ambito dell'obiettivo 2.

Per quanto concerne i criteri di individuazione delle aree comprese nell'obiettivo 1, certe posizioni nazionali erano conosciute da tempo e abbiamo quindi analizzato a fondo la questione. In primo luogo, vi è al riguardo un problema di disponibilità, di indicatori affidabili e armonizzabili a livello comunitario, per evitare distorsioni. Non è facile contestare concettualmente il parametro del prodotto interno lordo *pro capite*, parametro che integra e sintetizza le varie situazioni di disagio, quali la disoccupazione, il degrado strutturale e così via. Non siamo comunque riusciti a trovare indicatori altrettanto significativi e che diano una ripartizione regionale fondamentalmente diversa.

Per quanto riguarda invece l'obiettivo 2, vi è tutta una serie di indicatori in gran parte identici a quelli già usati per il periodo precedente; comunque, il peso essenziale in questo contesto è dato dal tasso di disoccupazione, che sembra difficile da contestare. Tuttavia, poiché l'Italia ha molto insistito, la Commissione ha previsto la possibilità di far ricorso al tasso di attività, in quanto indicatore complementare. Anche se l'Italia presenta il più basso tasso di attività in Europa, ciò non dovrebbe però comportare variazioni molto significative.

Per quanto riguarda le aree ammissibili agli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92 del Trattato sulla Comunità europea, bisogna tener presente che è la politica di concorrenza che determina la delimitazione degli aiuti nazionali e non la politica di coesione. Anche per questa politica c'è chi sostiene che sia dannosa per l'Italia e chi invece pretende che abbia molto contribuito allo sviluppo del nostro paese; personalmente mi trovo d'accordo con quest'ultima tesi. Occorre sottolineare che più del 50 per cento

della popolazione beneficia, attualmente, di interventi regionali, e che la politica agricola comune e le politiche settoriali sono orizzontali e coprono la totalità del territorio. Anche l'obiettivo 3, che si occupa dei problemi legati alle risorse umane e all'occupazione, non ha una delimitazione territoriale; gli italiani hanno chiesto di aumentare le dotazioni finanziarie per quest'obiettivo e mi sembra che i Commissari responsabili siano d'accordo su questo punto, ma coprire in futuro il 40 per cento della popolazione con politiche regionali è al limite quasi eccessivo.

Infine va ricordato che l'Italia è, nel contesto attuale, il paese che ha la copertura di popolazione più elevata, se si escludono i quattro Stati ammessi al Fondo di coesione. Concentrare di più gli interventi è positivo non solo per la politica comunitaria ma anche per la nostra, dal momento che anche le nostre risorse non sono infinite, in particolare a causa della necessità di recuperare il debito pubblico accumulato nel passato.

Per quanto riguarda poi il periodo transitorio, esiste il problema dell'uscita – probabile, ma ancora non sicura – della Sardegna e del Molise dall'obiettivo 1. Questa evoluzione va vista però come un fattore positivo, in quanto è la dimostrazione che queste regioni sono riuscite a recuperare, almeno in parte, lo scarto di sviluppo che le separa dalla media comunitaria.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Di Carpegna, per essere intervenuto in questa audizione. Poiché la seduta si deve concludere per consentire ai senatori di partecipare alle votazioni previste in Assemblea, la prego di far pervenire alla Giunta per iscritto le eventuali ulteriori considerazioni che dovesse ritenere opportune in relazione al questionario che le è stato trasmesso.

Rinvio il seguito dell'indagine ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,50.

