

SVIMEZ
ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO
DELL'INDUSTRIA NEL MEZZOGIORNO

Quaderni di INFORMAZIONI SVIMEZ N. 6

La politica comunitaria di coesione economica e sociale

Dibattito sul volume di Rosario Sapienza

Interventi di *Massimo ANNESI, Antonio MARZANO,*
Nino NOVACCO, Giorgio RATTI, Mario SAI,
Rosario SAPIENZA, Pasquale SA TALINO,
Michele SCUDIERO, Sergio ZOPPI

Roma, dicembre 2000

Il 10 maggio 2000, presso la Sala Guido Carli del Mediocredito Centrale in Roma, la SVIMEZ ha presentato il volume di Rosario Sapienza "La politica comunitaria di coesione economica e sociale".*

Alla riunione, aperta dal Presidente della SVIMEZ, avv. Massimo Annesi, hanno partecipato il Presidente della "Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale", on. prof Antonio Marzano, il Vice Presidente della SVIMEZ, dott. Nino Novacco, il Presidente del Consiglio di direzione del "Fondo di Sviluppo Sociale" del Consiglio d'Europa, prof. avv. Giorgio Ratti, il Coordinatore del "Dipartimento Mezzogiorno" del CNEL, dott. Mario Sai, il prof Rosario Sapienza, il prof Pasquale Satalino, il prof Michele Scudiero e il prof Sergio Zoppi.

Si riproducono in questo numero dei "Quaderni di Informazioni SVIMEZ" i testi degli interventi svolti in occasione della presentazione.

** Edito da "il Mulino", Bologna 2000, nella Collana della SVIMEZ.*

Indice

Introduzione di Massimo Annesi	p.	7
Intervento di Antonio Marzano	p.	9
Intervento di Mario Sai	p.	15
Intervento di Michele Scudiero	p.	25
Intervento di Sergio Zoppi	p.	31
Intervento di Giorgio Ratti	p.	35
Intervento di Pasquale Satalino	p.	39
Intervento finale di Nino Novacco	p.	43
Intervento di replica di Rosario Sapienza	p.	59

Introduzione di Massimo Annesi

Signori e signore buongiorno, grazie per essere intervenuti a questo nostro incontro per la presentazione del volume del prof. Sapienza. Ringrazio anche Antonio Marzano, Nino Novacco, Giorgio Ratti, Mario Sai, Pasquale Satalino, Michele Scudiero e Sergio Zoppi, che hanno accettato di intervenire e di presentare il libro.

Non intendo sottrarre tempo agli interventi dei presentatori e mi limiterò, quindi, a precisare i motivi per cui la SVIMEZ si è data carico di questa iniziativa, di questa ricerca, affidata a un attento studioso della politica comunitaria, il prof. Rosario Sapienza.

Il motivo è presto detto, la SVIMEZ ha sempre ritenuto che il Mezzogiorno, il Mezzogiorno nel suo complesso e non singole regioni, fosse il naturale destinatario degli interventi della politica comunitaria, oggi cosiddetta "politica di coesione", e degli interventi di incentivazione per lo sviluppo delle attività produttive che, con una espressione omnicomprensiva - forse troppo omnicomprensiva - vengono denominati, in ambito comunitario, gli aiuti di Stato.

La SVIMEZ ha sempre seguito criticamente i comportamenti degli organi comunitari, proprio in relazione alla politica degli aiuti di Stato e in relazione alla disponibilità delle risorse assegnate. E' stato un comportamento che, nel complesso, si è rivelato assolutamente inadeguato a quelle che erano le effettive esigenze del Mezzogiorno.

Da qui l'interesse della SVIMEZ alla nuova situazione, che si sperava potesse essere inaugurata con la riforma dei regolamenti sui

Fondi strutturali.

Il libro del prof. Sapienza, purtroppo, non lascia adito a valutazioni ottimistiche in questa direzione. Da un lato, emerge una diminuzione delle risorse destinate agli interventi dai Fondi strutturali; dall'altro, emerge una accentuazione, sotto alcuni profili quasi definitiva, di quella che il prof. Sapienza chiama la "coamministrazione degli interventi". Coamministrazione che, nella sostanza, si risolve in una sostanziale negazione dell'autonomia dei singoli Stati nell'individuare quelle misure d'intervento appropriate alla politica dello sviluppo delle regioni in ritardo.

Non voglio, però, anticipare, sotto questo profilo, quelle che saranno le valutazioni degli autorevoli presentatori e, pertanto, dò subito la parola all'on. prof. Marzano.

Intervento di Antonio Marzano

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea contiene alcuni articoli, 158 e seguenti, in cui si dice che fra gli obiettivi della Comunità vi è lo sviluppo armonioso dei territori comunitari, la riduzione dei divari di sviluppo e il recupero delle regioni più arretrate. Il volume di Rosario Sapienza ci ricorda l'esistenza di un protocollo riguardante l'Italia, in cui ci si impegnava a sostenere le politiche di espansione economica del Mezzogiorno. Il punto di partenza era, quindi, molto impegnativo e promettente. Nella lunga evoluzione della Comunità, si è assistito a una graduale accentuazione dei poteri della Commissione, parallelamente a una riduzione del ruolo degli Stati, anche riguardo alla gestione dei Fondi strutturali, che sono diventati il principale strumento di attuazione di quegli articoli sopra citati. Poi, con "Agenda 2000" e i regolamenti del 1999, vi è stato un ridimensionamento dell'impegno complessivo, perché gli obiettivi sono passati da cinque a tre: sviluppo, riconversione e formazione. Le regioni meritevoli del perseguimento di questi obiettivi si sono di fatto ridotte, perché devono presentare un Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria.

Qui abbiamo uno spostamento del baricentro decisionale a scapito degli Stati e, contemporaneamente, un ridimensionamento complessivo dell'impegno. Dal punto di vista del Mezzogiorno, questo ridimensionamento appare destinato a protrarsi e ad acuirsi con l'ammissione di altri Paesi nella Comunità, i quali presenteranno

sicuramente redditi pro capite più modesti.

Mi sembra però che si tenda a dimenticare il principio di sussidiarietà, quando si sposta il potere decisionale a favore della Commissione. Il principio di sussidiarietà significa, detto in modo semplice: non faccia la Provincia ciò che può far meglio il Comune, non faccia la Regione quello che può far meglio la Provincia, non faccia lo Stato quello che può far meglio la Regione e non faccia l'Unione europea ciò che può far meglio lo Stato. Noi non vorremmo un federalismo che fosse dissociato dal principio di sussidiarietà, perché le due cose devono andare insieme.

Certo, si tratta di risorse economiche comunitarie, quindi è normale che la Commissione intenda svolgere un ruolo decisivo nella politica di gestione e nell'indirizzo generale. Si possono però avere dei dubbi sull'efficienza complessiva del risultato. Non credo, infatti, che la Commissione ne sappia di più, rispetto ai governi nazionali, riguardo alle regioni che hanno un diverso tasso di sviluppo, come nel caso del Mezzogiorno.

Qualcosa di analogo è accaduto in materia di tutela della concorrenza, e Sapienza lo illustra nel suo libro. L'articolo 87 del Trattato recita: "Si considerano incompatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato che, favorendo date imprese o produzioni falsino la concorrenza, nella misura in cui ciò incida sugli scambi fra i Paesi". Ciò significa: no ad agevolazioni tributarie, a sovvenzioni o mutui agevolati a singole produzioni o imprese, tali da influenzare gli scambi tra i Paesi. I destinatari del "no" sono quindi: imprese, aziende o settori produttivi, e l'obiettivo è quello della concorrenza nel commercio fra Paesi della Comunità. Poi, ha avuto luogo

un'evoluzione, in cui il concetto di tutela della concorrenza si è molto esteso, fino ad includere la concorrenza fra Stati membri.

Ma qual è la motivazione per una simile estensione del ruolo di controllo dell'Unione? In economia, la concorrenza avviene sul mercato, fra le imprese, mentre qui si tratta, ormai, di concorrenza tra Paesi o regioni. Si capisce il controllo comunitario sulla concorrenza fra le imprese, perché non è giusto aiutare un'azienda decotta, o favorire con agevolazioni un'impresa particolare, mettendola in grado di fare cose che le altre aziende non hanno la possibilità di fare. Gli economisti hanno sempre parlato di mercato: concorrenziale, oligopolistico, monopolistico e così via, sempre in riferimento alle imprese che operano in questi mercati. Qui, invece, la Comunità europea estende il concetto a Stati e regioni, con la motivazione secondo cui eventuali interventi a favore di determinate aree di un Paese membro spingerebbero altri Stati comunitari a fare altrettanto, per cui gli interventi si neutralizzerebbero tra loro e finirebbero per risultare costosi e inefficaci.

Non è affatto chiaro che cosa questa preoccupazione abbia a che vedere con la concorrenza. La preoccupazione sopra citata ha una sua consistenza, ma non ha niente a che vedere con la concorrenza tra le imprese.

Vi sono obiezioni, sul piano logico, a questa estensione del ruolo comunitario. Innanzitutto, sembra di capire che se un intero Paese si dà un regime fiscale più favorevole rispetto a quello di altri Stati membri, non sussiste obiezione. L'obiezione nasce solo quando sono determinate aree di un Paese a godere di una politica di questo tipo. Ma se un intero Paese adotta una politica fiscale favorevole alle

imprese, ciò non spingerà forse gli altri Paesi a fare altrettanto? Insomma, uno Stato può fare ciò che una regione non può fare. Quali sono i motivi per questa differenziazione?

In secondo luogo, si dice che le agevolazioni a regioni dello Stato possano diventare costose. Ma questo è un altro problema, che dipende dal bilancio pubblico dello Stato, e vi sono già appositi parametri (3 e 14) che regolano il bilancio pubblico. Si tratta quindi di un problema dello Stato, purché i costi da esso sostenuti non pregiudichino la soglia indicata nei parametri.

Per quanto riguarda l'inefficienza degli aiuti, essa dipende da due fattori: primo, vi è inefficienza se non si sposta l'ubicazione degli investimenti nei vari Paesi, perché questi attuano le stesse politiche di attrazione, che finiscono per neutralizzarsi. Se tutti fanno una politica economica più o meno equivalente, l'effetto sull'ubicazione degli investimenti si neutralizza. Ma se questo accade, non si altera la concorrenza. Perché quindi la Commissione si preoccupa di politiche che essa stessa definisce inefficienti al fine dell'attrazione dei capitali? Mi sembra che vi sia qui un po' di incoerenza.

L'efficienza si può valutare anche dal punto di vista dello sviluppo ottenuto. Si può avere una situazione in cui le varie regioni dell'Unione non riescono a contendersi gli investimenti e tuttavia ne realizzano un maggior numero, grazie alle politiche di agevolazione. Non credo che politiche fiscali di promozione degli investimenti siano neutrali o inefficienti agli effetti dello sviluppo.

Forse noi europei, con questa impostazione, stiamo rinunciando a un possibile maggiore sviluppo. Se il problema è l'ubicazione, la stessa Comunità dice che non si altera, per cui non c'è

da preoccuparsene, dato che la concorrenza rimane più o meno la stessa. Ma se ci poniamo dal punto di vista dell'efficienza in relazione allo sviluppo, perché pensare che politiche di agevolazione agli investimenti, magari uguali in tutti i Paesi, non possano provocare più sviluppo? E anzi, contrastandole non rischiamo di rinunciare a strumenti di sviluppo economico? Forse in Europa il tasso di sviluppo non è adeguato alle potenzialità delle economie europee, anche a causa di questi sistemi di interpretazione.

Inoltre, nelle prese di posizione della Commissione europea, si trovano spesso diversi tipi di intervento posti sullo stesso piano. Ad esempio, le sovvenzioni, i finanziamenti agevolati e gli sgravi fiscali. Ma non è la stessa cosa: le sovvenzioni le decide un direttore generale o un ministro, e vengono elargite a chi è scelto da quel ministro o direttore generale. Gli sgravi fiscali sono un'altra cosa, perché sono per tutti. Lo sgravio fiscale è neutrale nella destinazione dell'incentivo, mentre le sovvenzioni o i finanziamenti agevolati non necessariamente sono neutrali, perché qualche criterio politico potrebbe subentrare nella decisione finale. Eppure, mentre è del tutto comprensibile che si dica di no, secondo l'articolo 87, a sovvenzioni e aiuti a singole imprese, abbiamo avuto, in questi giorni, una sentenza della Corte di Cassazione che giustifica gli aiuti dati dallo Stato italiano a una società di navigazione.

Un'ultima considerazione: se ci si preoccupa di avere una concorrenza tra le regioni, bisogna metterle in grado di competere fra loro. Se ci sono regioni di un Paese che non possono competere con altre, non per incapacità imprenditoriale bensì per ragioni storiche particolari, la concorrenza è falsata. Oggi, il Sud ha un *gap*

infrastrutturale del 50%, mentre il suo Pil pro capite è il 50% di quello del Centro-Nord. E il *gap* infrastrutturale non dipende da quella regione: è lo Stato che ha dato meno strutture a quelle aree.

Vi è qui un problema di concorrenza alterata. La mia proposta è di introdurre sgravi fiscali temporanei, fino a quando il *gap* infrastrutturale non sarà colmato. Non si tratterebbe in questo caso di un vantaggio, bensì di una misura compensativa di uno svantaggio. E fin quando dura quello svantaggio, non si può parlare di tutela della concorrenza, perché la concorrenza, in questo caso, è falsata.

Intervento di Mario Sai

Io penso di cavarmela molto più rapidamente di quanto abbia fatto il prof. Marzano perché di questo libro del prof. Sapienza, che ho trovato di grande interesse e con alcuni punti di forte sollecitazione all'approfondimento, vorrei toccare solo due temi.

Il primo relativo al senso che va dato alla politica di coesione. Intanto è importante che questa politica venga indicata come una delle politiche fondanti l'azione dell'Unione europea come è previsto dal Trattato di Maastricht. Per molto tempo, anche nel nostro Paese, si è parlato solo di convergenza monetaria, spesse volte confondendo coesione e convergenza monetaria.

Ciò era dovuto non tanto ad un fatto culturale (che pure è di grande rilevanza: fare entrare nel lessico politico italiano il termine coesione non è stato semplicissimo).

Soprattutto la difficoltà era di tipo politico, perché "fare coesione" comporta una serie di scelte e di orientamenti difficili e contrastanti.

La prima scelta stava nel puntare oppure no sull'Europa come punto d'approdo di un progetto nuovo di sviluppo anche per il nostro Paese, per il nostro Mezzogiorno. Ho colto ancora questo dubbio nelle considerazioni del prof. Marzano sulla sussidiarietà.

Essa può essere intesa come un modo intelligente, partecipato e condiviso di costruire un processo di federalismo europeo, oppure

può essere la richiesta di una "rinazionalizzazione" delle politiche europee.

Sul tema della coesione, soprattutto per pressioni della Germania, dell'allora Cancelliere Koll, ha vinto questa seconda interpretazione, e cioè che esisteva un problema europeo, la moneta unica, e poi esistevano delle politiche nazionali di sviluppo e di coesione.

Anche nel nostro Paese, la scelta europea non è ancora assunta fino in fondo da alcune forze politiche, ed invece bisogna decidere se noi siamo per un'idea di costruzione dell'Europa come nuovo livello, anche istituzionale, in grado di garantire uno sviluppo integrato e qualificato, oppure vogliamo mantenere a livello nazionale il potere di fare le scelte economiche di fondo.

Dico questo con grande serenità perché, avendo citato il Cancelliere Koll, non vorrei che voi mi fraintendeste; non è che la "rinazionalizzazione" sia la una politica dei governi e dei partiti moderati, mentre tutti i governi ed i partiti di sinistra pensino una cosa diversa.

Il problema è trasversale.

Nel dibattito all'interno al Partito socialista europeo questo problema è rimasto irrisolto. Si pensi, per esempio, alla posizione dei laburisti inglesi, simmetrica a quella dei democristiani tedeschi, cioè mantenere alla Nazione il potere di contrattazione e delimitazione dello sviluppo delle politiche europee.

Le considerazioni sul fisco del prof. Marzano in questo contesto contrastato, si spiegano, anche se io sarei molto preoccupato di una proposta impostata in evidente contrasto con le regole europee.

E' una stravaganza di noi italiani (ci porta sempre a grandi disastri), quella di firmare i trattati e poi chiedere cose contrarie ai trattati, facendo talvolta pessime figure.

Lo ha fatto, in passato, il Presidente del Consiglio Massimo D'Alema, che ha proposto in materia di vantaggi fiscali cose analoghe a quelle che ha detto ora il prof. Marzano ed ha ricevuto un "no" motivato dal Commissario Monti. Penso che dovremmo imparare a chiedere all'Europa ciò che ci può essere dato. Quando chiediamo cose diverse da quelle che sono concordate, dovremmo perseguire la logica del confronto e della contrattazione e non quella degli annunci gridati.

Per tutto ciò, io mi schiero nel partito di quelli che pensano che l'Europa sia la nostra politica "ordinaria" (non la nostra politica estera). Per risolvere i nostri problemi, del Paese e del Mezzogiorno, dobbiamo essere più europei di quanto non siamo stati finora e, quindi, più in grado di essere protagonisti della costruzione di una politica europea, piuttosto che pensare a contrattare qualche condizione di miglior favore.

Per questo ho trovato di grande interesse, nel libro di Rosario Sapienza, il modo come è declinato il tema delle "coesione", a cominciare dalla sua utilità culturale, perché bisogna fare sì che il tema della coesione sia ordinario nell'immaginario di tutti coloro che fanno governo e che fanno sviluppo nel nostro Paese.

La coesione è una delle politiche fondanti dell'Unione europea (questo dice il Trattato di Maastricht), perché chi scrisse quel Trattato aveva l'acuta consapevolezza che il processo di convergenza monetaria avrebbe oggettivamente aggravato gli squilibri a livello

europeo. Occorreva, quindi, una politica che compensasse questi squilibri. Quando qualcuno si interroga sul come mai il processo di convergenza monetaria (i famosi parametri di Maastricht), in un Paese come l'Italia non abbia aiutato ad avvicinare Nord e Sud ma abbia lasciato aperta la forbice, evidentemente si fa una domanda retorica.

Questo era già previsto come conseguenza del processo di convergenza monetaria, che la politica di coesione avrebbe dovuto compensare. Il prof. Sapienza utilmente attira l'attenzione sul senso da attribuire alla politica di coesione in questo quadro. Poteva essere un nuovo modo di intendere la antica e consolidata politica di sviluppo regionale (che aveva interessato il Mezzogiorno d'Italia fin dal 1955), oppure un modo per ripensare gli obiettivi di costruzione e di crescita economica e sociale dell'Unione europea. Io mi schiero per questa seconda interpretazione, pur sapendo che il prof Sapienza ha ragione nel suo pessimismo. Di fatto, la politica di coesione è rimasta fondamentalmente un modo nuovo di interpretare l'antica politica di sviluppo regionale. Occorre, invece, operare una svolta; ecco qui un impegno politico nostro, non solo della politica, ma della società italiana.

Qualcosa su questa strada è stato fatto. Ad Amsterdam si è cominciato a definire strumenti di coordinamento e sostegno delle politiche di coesione. Questa discussione è stata fortemente ripresa in vista dell'incontro di Lisbona, anche se non è ancora risolto il problema dei poteri e delle capacità attribuite a livello di Unione per quanto riguarda le politiche economiche e le politiche sociali.

La soluzione di questo problema non solo può dare un'interpretazione ed una gestione diversa della questione, molto

complicata, degli aiuti di Stato, ma può aiutare ad intervenire in altre materie, come la stessa debolezza dell'Euro. E' un po' complicato far funzionare bene una moneta, se dietro non c'è una politica economica comune.

Il fisco sicuramente va affrontato, non nella direzione di una "rinazionalizzazione" del fisco come strumento di competizione, ma verso un coordinamento delle politiche fiscali a livello europeo e per migliorare, in generale, la nostra capacità competitiva, che dipende da fattori complessi.

Nella graduatoria mondiale, per competitività l'Italia sta al trentesimo posto, gli Stati Uniti stanno al primo posto. Al terzo posto sta la Finlandia (e leggeteci una politica industriale: i telefonini). Dopo viene l'Olanda (che sul piano della pressione fiscale non ha fatto particolari azioni di alleggerimento; ma ha una efficace politica di concertazione). Poi vengono la Germania e la Svezia (che hanno livelli di pressione fiscale molto più alti dei nostri, però hanno delle politiche di sviluppo e dei fattori attrattivi di investimenti molto più efficaci dei nostri). C'è il caso dell'Irlanda, che ha fatto sì una politica nazionale di vantaggi fiscali, ma legata ad un meccanismo di selezione degli investimenti.

Le imprese internazionali che vengono in Italia si trovano in una situazione che non hanno in nessun altro Paese. Vengono e dicono: "io costruisco l'azienda dove voglio, voi mi date il massimo degli incentivi che avete a disposizione". In Irlanda non è così: le imprese si presentano e devono rientrare in un progetto di sviluppo di qualità, che il governo e l'agenzia irlandese hanno deciso. Lo sanno bene, per esempio, alcune industrie tessili italiane, che si sono

presentate in Irlanda e gli irlandesi hanno detto: "Non ci interessate, i vostri investimenti andateli pure a fare da un'altra parte, perché noi abbiamo priorità diverse per quanto riguarda lo sviluppo."

Il secondo tema che il libro solleva, e che trovo di grande importanza, è quello dedicato ai temi dell'amministrazione per lo sviluppo. Io penso che questo sia un tema di grandissima importanza, molto sottovalutato nel nostro Paese.

Questo sarà l'ultimo ciclo di interventi dei Fondi europei in quasi tutte le regioni meridionali, semplicemente per un fatto statistico. L'Europa si allargherà ad Est e superare il 75% del PIL medio sarà più facile, perché i nuovi Paesi sono più arretrati delle nostre regioni del Sud.

Le regioni meridionali hanno solo due possibilità: o escono dall'obiettivo 1 perché si sono sviluppate, o escono dall'obiettivo 1 per necessità di calcolo. Non c'è una terza via.

A ciò si aggiunge, per questo ciclo di utilizzo dei Fondi, il meccanismo della riserva. Di tutte le risorse dei Fondi strutturali, la proposta iniziale era che un 10% venisse mantenuto a disposizione della Commissione europea, per premiare i territori che facevano meglio per quanto riguarda la spesa ed il raggiungimento degli obiettivi.

C'è stata, da noi, una pressione molto forte contro questa idea.

Il Cnel ha fatto un testo di osservazioni e proposte, condiviso dalle forze economiche e sociali, con proposte diverse a sostegno della trattativa sui regolamenti. Si è potuto ottenere un compromesso, che adesso assegna il 4% della riserva alla Commissione europea e il 6% a livello nazionale: è stato un passo in avanti, non è la cosa che

volevamo. Comunque rimane il problema.

Fra due anni tutti i territori che non avranno attivato significativamente gli impegni di spesa si vedranno automaticamente revocate le risorse che hanno a disposizione.

La mia impressione, a fronte di queste scadenze così importanti che richiedono efficaci azioni di governo, è che in Italia si faccia un discorso di questo genere: "Abbiamo finalmente eletto, con voto diretto, i Presidenti delle Regioni; essi hanno un grande potere e quindi possono fare quello che vogliono."

Non è così. Bisogna dire: "Abbiamo finalmente eletto i Presidenti delle Regioni. Se hanno un grande potere, a cominciare dal Sud, devono metterlo al servizio del rapido, efficace e positivo raggiungimento degli obiettivi di sviluppo concordati fra l'Italia e l'Unione europea e contenuti nel Piano di Sviluppo per il Mezzogiorno."

Se non è così, fra due anni saranno dolori. Voi sapete che nel passato ciclo di programmazione dei Fondi, che si sta per concludere, il Mezzogiorno ha perso quasi tre mila miliardi. Grazie ad un accordo realizzato nel Comitato di sorveglianza qualche anno fa, invece di perderli a favore di altri Paesi europei, questi miliardi sono stati assegnati alle due regioni terremotate. Facemmo un gesto di solidarietà e non perdemmo una lira.

Quei soldi, piuttosto che vederli assegnati alla Germania orientale, era meglio distribuirli all'Umbria ed alle Marche. Resta il fatto che il Mezzogiorno non è stato capace di utilizzare importanti risorse che aveva a disposizione.

Ecco la necessità di chiedersi cosa vuol dire una nuova ammi-

nistrazione per lo sviluppo. Secondo me, vuol dire avere la capacità di realizzare quella che , nei documenti europei, viene chiamata una "nuova programmazione". Quindi, non il comando-controllo di un potere politico che sa tutto, prevede tutto, dice agli altri cosa devono fare e lo controlla.

Neanche, però, l'idea che un po' meno di fisco e un po' più di incentivi creino sviluppo ed occupazione, perché così, nel Mezzogiorno, finora non è stato. Una nuova programmazione vuol dire un'assunzione di comuni responsabilità fra soggetti istituzionali, politici, economici e sociali, attraverso quello che l'Europa chiama "il partenariato istituzionale e sociale". Questa nuova programmazione è fondata sopra un forte protagonismo dei soggetti economici e sociali: le imprese, le organizzazioni sindacali, le università, i centri di ricerca, le camere di commercio, le banche. Proprio quello che, molte volte, si vede positivamente a livello di sviluppo locale, come nei patti territoriali.

Aspetto decisivo della programmazione è l'integrazione tra i vari interventi. La Basilicata, in Italia ed in Europa, viene indicata come una Regione che fa molto bene, per quanto riguarda l'utilizzo dei Fondi europei. La spiegazione è semplice.

La programmazione ordinaria delle risorse e la programmazione dei Fondi europei sono integrati in un unico documento, e danno origine ad atti amministrativi integrati.

Questo si fa fatica a farlo nelle altre regioni (nonostante le intese istituzionali) e, soprattutto, non si riesce a farlo rispetto alla programmazione nazionale che, di fatto, noi non abbiamo, perché il DPEF tutto è, meno che un documento di programmazione e le leggi

finanziarie tutto sono, meno che atti di programmazione.

Dall'Europa ci vengono delle indicazioni, per un'idea diversa e più efficace di amministrazione per lo sviluppo, di governo dello sviluppo, mettendo insieme libertà e responsabilità. Questo è, mi pare, anche un messaggio culturale forte.

A me pesa sul cuore il *referendum* sulla libertà di licenziare perché, secondo me, è contrario ad ogni corretta idea di sviluppo e di qualificazione del nostro apparato produttivo, di sviluppo competitivo delle nostre imprese. Infatti se la libertà diventa arbitrio (cioè il potere del più forte che può fare qualsiasi cosa ritenga utile) gli altri, che si sentono minacciati, non si assumono degli impegni e delle responsabilità comuni. Lo dico sulla base delle esperienze che ho visto fare in Spagna.

Il governo Aznar ha sottoscritto recentemente (è stato uno degli elementi del suo successo anche elettorale) un accordo, con le organizzazioni imprenditoriali e con i sindacati, fondato su due elementi: 1) l'aumento delle pensioni minime; 2) gli incentivi alla trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Perché questo le imprese lo hanno accettato? Perché in un Paese che aveva una precarietà estrema nel rapporto di lavoro, gli imprenditori avevano scoperto che non si creava a livello di azienda, come a livello di territorio, quell'impegno condiviso necessario per sviluppare capacità di competere.

Consiglierei ai nostri referendari di riflettere su ciò.

Intervento di Michele Scudiero

Il libro di Rosario Sapienza può essere letto da più punti di vista, e questo è il suo primo merito: suscita più spunti e suggestioni. Io ne colgo uno, e cioè il fatto che oggi a livello europeo è in corso un processo di ordine politico-istituzionale che è cominciato da più tempo (si possono prendere le mosse dal Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea del 1957). Sono poi seguite vicende complesse fatte di mutamento di realtà nazionali e nei rapporti tra i soggetti che operano nella società internazionale.

Va quindi sottolineata questa dimensione di processo. Direi che Sapienza non vi insiste, ma è leggibilissimo questo profilo: tutta la vicenda europea (sono già state svolte in proposito notazioni assai efficaci), pur quando procede con decisioni ed azioni poste in essere in prospettiva economica, in realtà reclama e postula una prospettiva politica, una prospettiva politico-istituzionale. Se si perde di vista questo profilo, il senso del processo in atto a livello sovranazionale, la necessità delle mosse a punto, il bisogno di governarlo, le prospettive di ulteriori passaggi o di momenti di consolidamento non vengono colti bene.

Ora, proprio nella prospettiva politico-istituzionale merita di essere valorizzato quel principio di sussidiarietà che è stato dichiarato nel Trattato di Maastricht e che oggi è confermato nel Trattato di Amsterdam all'articolo 5. Tale principio, lungi dal creare contrapposizioni o esclusioni di responsabilità istituzionale (lo diceva

Marzano all'inizio), richiede un impegno, una partecipazione di tutti i livelli di governo, per dare corpo alla costruzione di un assetto istituzionale significativo a livello europeo.

Secondo questo fondamentale principio vanno collocate le vicende dell'integrazione a livello europeo e ne vanno fissati i postulati, le condizioni di partenza. E nel processo che si dipana secondo una prospettiva politico-istituzionale, il tema della coesione economica e sociale è il volano portante. Non è invero possibile costruire un livello istituzionale di rilevanza politica come questa che si profila latamente in senso federale, senza tenere nel dovuto conto le condizioni di sviluppo socio-economico dei vari Paesi europei. Certo, bisognerà precisare quale dimensione federale, perché, come è noto, di federalismo si può parlare in tanti modi. In un libro di alcuni anni fa pubblicato dalla Giuffrè (*I concetti del federalismo*, autori Bassani, Stewart, Vitale), se ne annoverano alcune centinaia.

Ora, non è che ci siano forme storiche così numerose di federalismo, ma certo le modalità di realizzazione di questa forma di distribuzione del potere, di organizzazione dei rapporti tra i soggetti istituzionali, possono avere molte varianti in rapporto al contesto storico e alla forza dei soggetti che agiscono nei processi politici.

Invero, il processo di integrazione europea ha bisogno, per realizzarsi, appunto di una condizione di armonia. E la politica di coesione si muove nell'ottica di uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità. Al riguardo condivido l'osservazione che faceva prima Marzano: bisogna superare le distanze fra le condizioni di sviluppo presenti in Europa e nei vari Stati; annullare il *gap* infrastrutturale, sostenere le condizioni delle regioni che si trovano in

ritardo strutturale oppure, secondo una nota distinzione, versano in declino di sviluppo.

In questa chiave vengono a convergere in una forma di sincretismo tanto la prospettiva politica quanto quella economica. Non c'è infatti possibilità di parlare di seria concorrenza quando i soggetti tra i quali la competizione si svolge non siano in una posizione di equilibrio; non è possibile parlare di un vero mercato se non si pongono tutte le comunità particolari e le aree economiche nella condizione di competere in una posizione paritetica.

In questo quadro vale insistere un attimo sui ruoli e sulle responsabilità dei soggetti politici operanti nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

Assumendo a criterio fondante quello della sussidiarietà, principio che si ritrova in tutti i processi che tendono alla federalizzazione o si siano già compiutamente realizzati in strutture federali (gli Stati Uniti, la Germania sono i modelli classici ma ancora altri potrebbero essere qui richiamati, in Europa e fuori: dalla Svizzera, all'Austria, alla Spagna, al Canada), va segnalata la necessità di rafforzare i *poteri locali*. A questo livello si debbono collocare azioni importanti anche per lo sviluppo economico e sociale: certo, passando nondimeno per gli Stati, per una serie di ragioni che possono partire in Italia perfino dal dettato dell'articolo 11 della Costituzione, in contrasto con quella corrente di pensiero che afferma che sullo Stato incomba ormai il destino del declino, dell'eclisse, dell'attenuazione del suo ruolo. Invece, Sapienza lo mette bene in luce: proprio nelle formule dell'Atto unico e poi in quelle dei Trattati successivi, attualmente agli Stati membri è riservata sempre una

posizione di rilievo. Questo punto di vista trova riscontro in alcune attuali riletture del processo di integrazione europea.

Secondo il Sai nel contesto europeo sarebbe presente un'ottica di *nazionalizzazione*. Ecco, questo è uno dei punti meno facili del processo che si sta sviluppando. Sembra peraltro che, mentre a tratti sembra appannarsi un po' il profilo dell'integrazione politica, sia rilevabile una forte ripresa dell'integrazione economica. Quindi, non può parlarsi di *rinazionalizzazione* delle politiche economiche; al contrario, le istituzioni comunitarie fanno valere un più forte ruolo attraverso i processi che sono in grado di governare.

In questo quadro, di perdurante necessaria presenza dello Stato, al suo livello di competenza e di interessi, riveste un rilievo non meno importante il ruolo che devono assolvere le Regioni. Le Regioni italiane escono oggi, con una forte vocazione al rinnovamento, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha posto premesse normative nuove.

Adesso queste premesse devono svilupparsi in strutture organizzative, ordini di relazioni, procedimenti per l'esercizio delle funzioni. Le Regioni sono state messe in condizione di rimodulare la loro struttura e di rafforzare la loro azione, non soltanto in virtù della più forte legittimazione democratica derivante dalla elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, ma perché ciascuna di esse (anche quelle meridionali) è chiamata a ripensare i rapporti con i cittadini e la propria forma di governo: cioè il rapporto cittadini - autorità rappresentative attraverso la legge elettorale; e la forma di governo nell'esercizio dell'autonomia statutaria.

Però se in questo quadro, Sapienza vi insiste molto, la Commis-

sione assume un ruolo dominante? Sono da ritenere sussistenti ragioni di pregiudizio per il buon esito complessivo del processo in corso verso il compiersi di un nuovo assetto a livello sovranazionale europeo?

Nel libro *Sapienza* lamenta che la Commissione la faccia da padrone, che svolga un ruolo dominante che rischia di soffocare gli Stati, li espropria; anche se poi ne sottolinea il senso complessivo, quando dice che in fondo si tratta della naturale evoluzione anche sul versante amministrativo (si parla appunto di coamministrazione, di una forte integrazione tra ruolo della Commissione, burocrazie europee e burocrazie nazionali amministrative) di quella dimensione quasi federale, che caratterizza ogni giorno di più la realtà dell'integrazione comunitaria e che appare la strada maestra da percorrere.

Ebbene, valgono in proposito due elementi di riflessione. Il primo è che la Commissione, tra le istituzioni comunitarie, è quella che forse più autenticamente esprime la dimensione europea, cioè una dimensione che non è la proiezione verticale dei singoli Stati a differenza, per esempio, del Consiglio. Ne segue che il più incisivo ruolo della Commissione costituisce un passo avanti in quel processo di federalizzazione cui, appunto, prima facevo riferimento.

L'altro punto importante è che peraltro, se si deve realizzare una rete di rapporti istituzionali nuovi, in cui la sede delle decisioni tende a risalire verso le istituzioni europee, pur coinvolgendo in procedimenti di elaborazione e poi di esecuzione insieme il livello degli Stati, quello dei soggetti territoriali a dimensione regionale, quello dei poteri locali, allora deve crescere il tasso di democraticità delle

istituzioni comunitarie.

Non si vuole qui mettere in discussione il tema del cosiddetto *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie. Questo però rimane un tema cruciale. In un recente incontro tra studiosi italiani e studiosi tedeschi sulla revisione della Legge fondamentale compiuta per armonizzare l'ordinamento tedesco con il processo di costruzione europea (articolo 23 GG e altre innovazioni di livello costituzionale), è stato sottolineato come il tema del *deficit* democratico, riferito soprattutto al Parlamento europeo e al ruolo che al Parlamento europeo deve essere riservato nei rapporti con le altre istituzioni, rivesta un ruolo centrale.

Mi avvio a concludere.

Ho dato uno sguardo, per questa occasione, al saggio di un giornalista, Fabrizio Rizzi, dal titolo significativo "Europa l'amaro calice". Questo giornalista vede all'orizzonte una grande incertezza (*«l'incertezza regnerà sovrana»*). Gli esperti - dice - concordano per il terzo millennio almeno su un punto: che l'avvento dei robot, la crescente flessibilità del lavoro, renderà meno stabile l'occupazione, cambierà la vita. L'angoscia sarà un fatto normale; ricorrente si leverà lo stress.

Non sarei così apocalittico.

La storia alla fine è affidata agli uomini. Non condivido scenari allarmanti. Vedo piuttosto la necessità di una responsabile, attiva e impegnata partecipazione allo sviluppo del processo che si muove nella prospettiva politica, a mio avviso, molto chiara di un assetto di governo sovranazionale fondato sui Paesi europei.

Intervento di Sergio Zoppi

Ho trovato lo studio limpido, uno strumento di lavoro utile. Mi soffermerò soltanto su alcune notazioni dell'autore che mi hanno particolarmente interessato.

Dice il prof. Sapienza: il processo decisionale comunitario si velocizza, i tempi si fanno rapidi, con risoluzioni alle quali non si contrappone la partecipazione e la chiara elaborata manifestazione da parte delle amministrazioni nazionali. La concentrazione dei poteri è nella Commissione anche se ora si affiancano il Consiglio dei Ministri e il Parlamento europeo con nuove funzioni, con incisivi ruoli. Una logica di vertice, sottolinea Sapienza. Questa logica si afferma nel momento in cui in Italia si vive una fase di accentuate politiche sociali, con l'esplosione delle politiche di coesione. Quali ricadute provocano l'insieme di questi fatti, che avvengono contemporaneamente a Bruxelles e a Roma? Quali tendenze sembrano prevalere all'interno della Comunità europea, soprattutto a livello burocratico?

Un aspetto che mi pare venga sottovalutato è quello della normativa dei controlli, ovvero della volontà di imporre riscontri rigidi e uguali per tutti, avanzando proposte che si traducono in disposizioni ferree, intese a standardizzare le procedure. Naturalmente il motivo è quello di evitare le frodi, evidenziando la necessità di razionalizzare la vigilanza. Mentre si amplia il panorama delle politiche sociali, con

particolare sensibilità alle questioni del lavoro e della formazione e mentre, attraverso vari strumenti, crescono le risorse comunitarie, i controlli si vogliono sempre più stringenti, probabilmente con qualche eccesso e non trascurabili conseguenze sulle politiche dei singoli Stati. Penso all'Italia, nel campo delle pubbliche amministrazioni nell'attuale fase di progressiva riforma. Non mi pare ci sia un'attenzione sufficiente a collegare le politiche europee con le politiche di rinnovamento delle pubbliche amministrazioni dei singoli Stati, in particolare quella che sta vivendo il nostro Paese.

Questa presenza comunitaria che definirei pesante, segnalata dal prevalere della burocrazia europea (che pare quasi marginalizzare la componente politica, cioè la Commissione, la quale non è priva di aperture spesso però disattese, contraddette nel concreto operare degli uffici, da qui le distonie) sembra portare, di fatto, a concentrare l'intero processo riformatore a Bruxelles.

Sono allettanti, certamente, le politiche di coesione ma la pratica non appare esaltante. Questa tendenza ad una rigidità prussiana rischia lo stravolgimento dei processi, che ciascuno Stato all'interno delle sue scelte, ha cercato di definire, o cerca di mettere a punto faticosamente in questi anni, come nel caso italiano.

Se si va a vedere queste nuove tendenze, i progetti che vengono presentati ai singoli Stati risultano scomposti con procedure quasi tailoristiche. Se si arriva al punto che ad un gestore del progetto corrisponda un controllore. Da noi sarebbero capaci Regioni, Comuni, gli stessi Ministeri, di farvi fronte? La mia risposta è no, con molti Comuni particolarmente disattenti, anche per gli squilibri che comincia a rappresentare l'elezione diretta del sindaco, per niente

valutati nel mondo politico e giuridico e con i problemi che subentreranno con i "governatorati" regionali in carenza di un bilanciamento di poteri tra maggioranza e opposizione e di una dialettica tra momento decisionale e momento collegiale di riscontro da parte del Consiglio. Nell'assenza poi di veri controlli, per cui sta insinuandosi il disordine che precede l'inefficacia e l'inefficienza. Ma nessuno ancora ha la forza, o solo la volontà, di evidenziarlo.

Quindi, da noi le Regioni, i Comuni, gli stessi Ministeri troverebbero crescenti difficoltà - questo almeno è il mio convincimento - a far fronte alle nuove regole comunitarie.

Si vuole introdurre da noi, è un esempio, la rotazione del personale. E' un provvedimento condivisibile, ma esso, in concreto, come si concilia con i contratti, limitati anche a pochi anni, dei dirigenti? Ogni Stato ha una sua storia, e probabilmente la nostra funzione pubblica non è in sintonia con quanto accade a Bruxelles. A sua volta, Bruxelles sembra non curarsi della funzione pubblica italiana. Poiché ogni Stato ha la sua organizzazione, le indicazioni della Comunità sarebbero probabilmente interessanti, utili, come orientamenti; non però da accogliere supinamente, a mio avviso, se volessero diventare prescrizioni tassative. I dettagli e le rigidità sono poi presenti anche nei processi di informatizzazione; naturalmente ci vuole rigore, capacità ispettiva, velocità, trasparenza; ma si può far ridisegnare, di fatto, le nostre pubbliche amministrazioni da Bruxelles, senza che si sia almeno discusso, scelto, concordato il percorso da intraprendere?

Per non parlare, poi, delle pesanti sanzioni. La riflessione potrebbe allargarsi, ma mi limito a una considerazione: Bruxelles si velocizza e accentua il rigore. Come intendono reagire, penso alle

grandi politiche, i governi nazionali, in primo luogo il nostro, per muoversi con simile velocità, rigore, efficacia, ma senza perdere il filo della investitura democratica?

A pagina 65 Sapienza osserva: "il nostro sistema di amministrazione per lo sviluppo è ridisegnato alla luce di necessità di ottenere sempre più fondi". Il tema è ripreso e sviluppato nelle pagine 112 e 113, con l'evidenziazione della Commissione come istituzione regina. E' il tema che richiamava Scudiero; non solo perchè tiene il cordone della borsa ma perchè detta le regole e, con esse, a ben vedere, le politiche, anche se poi non esiste, mi sembra, una politica economica comunitaria.

C'è molto, sul piano dell'offerta, c'è poco o niente sul piano della domanda. Possiamo trovare qualche correlazione tra questo modo di operare e il Mezzogiorno che non si sviluppa, almeno come sarebbe necessario? La mancata crescita comune di Bruxelles e Roma, l'assenza di un rapporto vero con le società locali, quanto deprimono il valore di quei fondi, che vengono assegnati con la volontà di rendere le regole del gioco ferree, eguali per tutti gli Stati, senza tener conto della flessibilità, dell'autonomia, della responsabilità della crescita locale? E i "patti", questa parola che rischia di esser priva di un progetto, senza ingegneria e senza anima, dove finiscono, rispetto a questa visione della Comunità? E chi interloquisce politicamente con la Comunità, con queste sue ferree regole del gioco?

Sono tutti interrogativi che, direttamente o indirettamente, il prof. Sapienza pone o lascia intendere. Domande che mi è parso opportuno riprendere e ampliare, per la loro rilevanza e perchè attendono risposte non ambigue.

Intervento di Giorgio Ratti

Desidero porre due domande al prof. Sapienza, anzi fare una domanda ed un'osservazione.

Se non ho scorso male questo volume, a mio giudizio peraltro molto interessante, non vi è un particolare approfondimento sulle conseguenze che l'Unione economica e monetaria è suscettibile di avere sul processo di sviluppo regionale e sulla definizione ed attuazione delle politiche di coesione. Non so quali siano le opinioni del prof. Sapienza a questo riguardo, ma riterrei che l'istituzione dell'Euro e l'entrata in vigore del patto di stabilità non sono indifferenti alle politiche di coesione e alle problematiche dello sviluppo regionale dell'Unione europea. Del resto, a mio avviso, l'impatto non è totalmente negativo: vantaggi e svantaggi probabilmente si equilibrano ma è interessante individuarli e prevedere le misure possibili per rafforzare gli uni e ridurre, se non eliminare, gli altri. Si tratta, comunque, di argomento che forse può essere integrato e sviluppato in uno studio così ampio.

L'osservazione riguarda i poteri della Commissione sui quali si sofferma il prof. Sapienza e che, a mio parere, non si esauriscono nell'azione politica di governo dell'Unione ma si sommano a quelli esercitati dalla burocrazia comunitaria, con grande professionalità - è vero - ma anche in misura molto ampia e talvolta con una certa invadenza. In un ordine costituzionale e amministrativo tuttora

imperfetto e lacunoso, la burocrazia trova ovviamente ampi spazi di iniziativa e di intervento. La gestione dei Fondi comunitari destinati alle politiche di coesione ne offre numerosi esempi.

D'altra parte, come ben si sa, la Commissione ed il suo operato sono in linea di principio difesi in Italia non solo dalle nostre Autorità ma da tutti coloro che, come il sottoscritto, hanno per obiettivo la creazione di un'Europa federale. La Commissione promuove ed è depositaria dell'“acquis” comunitario e rappresenta nell'attuale ordinamento dell'Unione, l'istituzione con maggiore connotazione e con i più forti poteri di tipo federale. Grazie anche proprio alla sua efficiente burocrazia, essa costituisce l'elemento aggregante della costruzione europea e si oppone alle ricorrenti spinte centrifughe. Ma proprio perché dobbiamo sostenerne l'azione, esitiamo a metterne in luce i lati deboli e gli aspetti negativi che, nel quadro costituzionale ancora *in fieri*, derivano dal *deficit* di democrazia e da una discutibile gerarchia dei poteri. Proprio a proposito dell'utilizzo dei Fondi strutturali, ho sperimentato di persona l'ampiezza di questi poteri nei negoziati con la Commissione e con i suoi servizi.

Il Commissario alle politiche regionali, per il volume dei Fondi che amministra e per la discrezionalità di cui è dotato, pur nell'ambito di regolamenti apparentemente rigidi ma pur sempre da interpretare, gode di uno straordinario potere decisionale. Ho assistito a scene in cui i ministri di tutti gli Stati membri si affrettavano a mettersi in fila per essere ricevuti dal Commissario in carica, nella speranza di vedere esaurite le loro richieste, talvolta in precedenza rigettate dagli uffici della Commissione. La "questione del potere", come sottolineato nello studio del prof. Sapienza, viene ad emergere con particolare evidenza

proprio nel caso dei fondi regionali perché è in gioco la gestione di imponenti risorse finanziarie e perché si tratta dell'unica politica comunitaria, oltre a quella agricola, dotata di siffatti mezzi e quindi capace di incidere pesantemente. Naturalmente, nel sollevare questa questione si deve fare attenzione a non fornire argomenti forse fin troppo facili a coloro che ne possono trarre spunto per contrastare la costruzione europea. Per l'Italia, il problema presenta un ulteriore aspetto delicato, dal momento che esiste ancora un profondo divario tra organizzazione, poteri, procedure della burocrazia comunitaria e quelli della burocrazia del nostro Paese (a livello nazionale, regionale, locale) e dal momento che questo divario è una delle cause fondamentali del ritardo nell'utilizzo dei Fondi strutturali. Malgrado i recenti progressi della nostra burocrazia in produttività ed efficienza, e nonostante lo snellimento delle procedure, siamo in generale ancora molto distanti dal grado di efficienza delle strutture amministrative dell'Unione che non solo preparano le decisioni della Commissione, ma prendono esse stesse delle decisioni importanti, avvalendosi di strumenti e procedure adeguate. Basti pensare che un funzionario comunitario può spesso prendere con grande rapidità delle decisioni, in materia di Fondi strutturali, che sfuggono ai gradi più elevati della nostra burocrazia. Pur dovendoci adeguare ai regolamenti comunitari, analogo divario esiste per quanto riguarda modalità e procedure dei controlli. Gli sforzi fatti per recuperare questi divari devono quindi, a mio giudizio, essere perseguiti con grande energia anche proprio per poter bene utilizzare i Fondi comunitari destinati allo sviluppo regionale. E' d'altra parte necessario contenere i poteri della Commissione e della sua burocrazia, facendo in modo che i margini di

discrezionalità vengano gestiti il più possibile in stretto coordinamento con gli Stati membri interessati e con gli enti "responsabili" dei programmi e dei progetti di investimento. Gli ultimi regolamenti comunitari recepiscono maggiormente questa esigenza e sembrano fare qualche passo in questa direzione.

Intervento di Pasquale Satalino

Vi propongo cinque sintetiche riflessioni che mi sovengono dopo aver ascoltato i primi interventi relativi a questa presentazione dell'interessante volume di Rosario Sapienza, che potremmo definire un dibattito sulle *divergenze parallele*, se volessimo parafrasare una vecchia espressione di Aldo Moro.

Moro parlava, per la verità, di convergenze: qui siamo invece in presenza di vere e proprie divergenze, perché politiche nazionali e politiche europee di sviluppo se ne sono andate per oltre trent'anni ciascuna per la sua strada, spesso divergente.

E questa è appunto la prima riflessione. Per troppo tempo l'Italia ha partecipato, piuttosto distrattamente, alle decisioni comunitarie e non ne ha poi tenuto conto adeguato nell'adottare le proprie decisioni interne - nazionali e regionali - sugli stessi temi. Quelle decisioni sono state talvolta addirittura antitetiche rispetto alle direttive comunitarie e ciò, oltre a rallentare il processo di coesione economica generale e di integrazione dell'Italia nel contesto europeo, ha anche determinato un ridotto accesso italiano ai finanziamenti comunitari.

Esempi di divergenze se ne potrebbero fare a centinaia. Uno degli ultimi è quello relativo ai patti territoriali, che secondo la Comunità europea significa una cosa (che sono finalizzati all'occupazione) e secondo noi ne significa un'altra (che sono

finalizzati allo sviluppo). Non si tratta di sfumature ma di differenze sostanziali, che si riflettono naturalmente anche sui finanziamenti europei, fruibili solo da quei pochi che hanno impostato il "patto" in chiave comunitaria.

La seconda riflessione, sulla quale non mi dilungo perchè siamo in un consesso di "addetti ai lavori" cui non sfuggono i dettagli delle questioni che mi limito a sottolineare, è quella relativa al tanto citato "Protocollo aggiunto" al Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957. A quel Protocollo tutti fanno riferimento, quando dicono che l'Italia ha dei crediti nei confronti di una Comunità che con quel documento si sarebbe impegnata ad aiutarci concretamente. Quel Protocollo, se lo rileggiamo attentamente, si limita a sancire che la Comunità europea prendeva atto del fatto che l'Italia era impegnata a realizzare un programma decennale per lo sviluppo del Mezzogiorno e si impegnava a sostenerlo. In altre parole, la CEE svolgeva più la parte di un osservatore che di un protagonista (o co-protagonista) degli impegni che l'Italia stava realizzando. Noi italiani abbiamo dato, invece, interpretazione diversa a quel Protocollo, e preteso cose che la CEE, fra l'altro, ci ha anche dato, perché soldi ne sono arrivati, ma non sempre li abbiamo utilizzati.

La terza riflessione riguarda il principio di sussidiarietà, che è come una coperta stretta: ognuno se la tira dalla sua parte, ognuno cioè la vuole interpretare come gli sta più comoda e, alla fine, rischiamo di non capire mai esattamente bene "chi deve fare cosa". Il fatto è che - se ci pensate un attimo - la sussidiarietà si può stirare verso l'alto o verso il basso, a seconda che prevalga l'idea del centralismo o quella del

decentramento.

Converrà peraltro ricordare che, rispetto al principio di sussidiarietà, la Commissione Prodi sta cercando di introdurre soluzioni più adeguate parlando di "concertazione". Quest'ultimo concetto introduce, in effetti, visioni cumulative e di coesione, piuttosto che alternative o supplementari delle competenze e degli interventi.

La quarta riflessione è relativa ad un presunto accanimento normativo nei confronti dell' Italia, accusata, spesso, di violare le regole comunitarie, soprattutto con i suoi provvedimenti destinati ad incentivare la crescita del Mezzogiorno. La puntuale - e talvolta puntigliosa - critica alle nostre normative in realtà è innegabile. Ma io me la spiego in due modi: il primo è che l'Italia ha dato prova di inefficienza - oltre che di divergenza, come dicevo all'inizio del mio intervento - per tanti anni e quindi è sempre sotto sorveglianza. Ma di tale comportamento dovremmo esser grati se ne traessimo profitto per far meglio le cose.

In negativo c'è il fatto che, secondo i nuovi meccanismi finanziari delle politiche di coesione, fra due anni chi non fa perde i finanziamenti che gli sono stati riservati. In questo nuovo scenario, è chiaro che è cominciata la gara a controllare strettamente i comportamenti degli altri, e noi dobbiamo stare attenti a non farci sgambettare.

Ultima riflessione: sentiamo ripetere spesso che, nel 2007, finiranno i finanziamenti comunitari destinati al Mezzogiorno. Le cose non stanno così, anche se l'ingresso nell'Unione europea dei nuovi *partners* dell'Europa centrale *ex* comunista abbasserà di molto la soglia del 75% del PIL medio che costituisce il criterio di ammissione

ai finanziamenti destinati alle regioni dell'obiettivo 1.

Ammesso che resti quel criterio, qualche nostra regione potrebbe ancora trovarsi al di sotto della media, mentre le altre fruirebbero dei finanziamenti previsti per i territori dell'obiettivo 2, come sta accadendo ora per l'Abruzzo e il Molise.

Ma non è detto che quel criterio debba essere confermato e, anzi, potremmo noi stessi adoperarci perchè esso venga modificato o sostituito da altre visioni di politica della coesione. Nulla ci impedisce, infatti, di immaginare che dal 2007 in poi la politica regionale possa essere impostata con criteri e modalità del tutto o in parte diversi, che ci permettano di riconquistare posizioni altrimenti perdute, se dovessimo rimanere ancorati al meccanismo attuale di assegnazione dei fondi in base al prodotto interno lordo.

Abbiamo interesse a realizzare qualcosa di simile, e potremmo anche pretenderlo ed ottenerlo, partecipando attivamente, come non abbiamo quasi mai fatto, alla formazione della volontà comunitaria in questo campo. Avremmo, fra l'altro, alleati anche Paesi come la Francia e la Spagna, oggi come noi poco rassegnati all'idea di uscire dai canali di finanziamento delle politiche regionali, solo a causa di un "gioco" contabile.

Una ipotesi è che, in futuro, non si finanzino solo territori ma anche programmi di sviluppo. A patto che sappiamo poi formularli.

Ma qui il discorso è tutto da cominciare. E la SVIMEZ potrebbe già imboccare meritoriamente questa via, con la sensibilità che ha sempre avuto nei riguardi delle politiche comunitarie e del loro impatto sul Mezzogiorno.

Intervento finale di Nino Novacco*

1. In questo dopoguerra il "meridionalismo" - il meridionalismo "nuovo" di Pasquale Saraceno, di Donato Menichella, della SVIMEZ, ma anche di Francesco Compagna - è stato sempre europeista, così come è stato in favore della "liberalizzazione degli scambi", nonché di rapporti internazionali aperti e concorrenziali.

Pur impegnata - nella situazione "dualista" dell'Italia, e nel contesto delle "filosofie economiche", dominanti intorno agli anni '50 - a suggerire, promuovere e concorrere a gestire una politica di sviluppo insieme nazionale e per il Mezzogiorno (marcata da un ruolo attivo dello Stato e dei poteri pubblici, fortemente coinvolti, anche in campo industriale, nel perseguimento di finalità di necessario riequilibrio territoriale e occupazionale), la SVIMEZ non ha mai mancato di battersi per un allargamento degli spazi economici, e per una idea di "mercato" non caratterizzato da chiusure protezioniste e da barriere artificiali, ma per contro da livelli di *efficienza* e di *produttività* quali solo le imprese gestite privatisticamente - ed il loro costante impegno di *innovazione* - sono in grado di garantire.

Chi vi parla ha avuto l'onore, nei primi anni '50, dopo il fallimento della CED e prima del Trattato di Roma, di contribuire - su richiesta del Ministero degli Esteri italiano, ed in rappresentanza della

* Questo testo incorpora alcune notazioni puntuali, preparate in vista dell'intervento, e non espone anche per esigenze di brevità.

SVIMEZ - al tentativo di definizione di una "Comunità Politica Europea", ipotizzata nel corso della Conferenza di Messina. La non breve trattativa parigina fallì allora per le scelte della Francia, rappresentata dal rigido Wormser. Da allora è rimasta sempre viva in me la preoccupazione per il difficile equilibrio da garantire tra istanze *europee* ed istanze *nazionali* in un Continente caratterizzato da situazioni troppo spesso tra loro assai diverse, e percorso da squilibri e divari - e da approcci e filosofie politiche, economiche e sociali - non agevolmente mediabili.

Ora, la lettura del testo del prof. Sapienza su *La politica comunitaria di coesione economica e sociale* ha fatto riemergere in me le preoccupazioni di allora, non certo in ordine alla necessaria ed opportuna scelta europea, che da "meridionalista" non ho mai posto in dubbio, ma relativamente a molte concrete determinazioni di politica economica - e di politica *tout court* - che la Commissione è venuta progressivamente adottando, in questa lunga fase di gestazione di una "Unione Economica e Monetaria" che non riesce ancor oggi a pensare se stessa come una effettiva e compiuta Comunità.

2.a. Con riferimento allo specifico tema ed al "taglio" giuridico della ricerca pubblicata dalla SVIMEZ, pare a me sia possibile dire che la "politica della coesione" è la veste (ma per taluni aspetti solo la denominazione) che è stata data nel tempo ad una incerta, timida ed insufficiente "politica regionale" della Comunità. Rispetto alla rilevanza e complessità dell'ambizioso ma necessario obiettivo della "coesione", la politica dell'Ue avrebbe dovuto impiegare una pluralità di "strumenti", ma in pratica utilizza solo la gestione dei Fondi

strutturali ("tematica che praticamente ad oggi esaurisce la politica di coesione economica e sociale", dice l'Autore a p. 112), mentre non sembra aver trovato né innovative *linee* operative, né *risorse* sufficienti per interventi effettivamente "strategici" ai fini del conseguimento di una "coesione reale" (p. 21).

Mi sia consentito di rilevare, sotto questo profilo, essere vero che l'obiettivo della "coesione economica e sociale" non è venuto assumendo nell'Ue una "pari dignità" (p. 18) rispetto a quella attribuita agli altri obiettivi comunitari generali, quale la "libera concorrenza" ai fini dell'attuazione del "mercato unico". Nei fatti, resta tra tali obiettivi un evidente scompenso, ed è la "concorrenza" che è sempre stata e che rimane l'obiettivo che l'Ue considera comunque come "fondamentale" (p. 94); e ciò avviene anche se la "concorrenza" è un principio che non dovrebbe poter essere applicato indiscriminatamente a realtà diversificate, spesso troppo "squilibrate" tra loro; in effetti non dovrebbe potersi parlare di "violazione delle regole della concorrenza" in situazioni in cui il "mercato concorrenziale" non è operante, e nelle quali, quindi, la politica degli interventi e degli incentivi nazionali è destinata proprio a renderne possibile la nascita ed il funzionamento, attraverso la creazione di un ambiente idoneo allo sviluppo, premessa alla moltiplicazione di imprese produttive efficienti. Sotto questo profilo è ragionevole avanzare - anche da un'ottica "liberista", che la Commissione dell'Ue tende peraltro ad estremizzare, traendone delle conseguenze fuor di misura - non poche critiche ai comportamenti delle istituzioni europee.

Nel quadro della mancata definizione dei rapporti tra politica della Comunità e poteri degli Stati membri (p. 16) - che è problema

che rimane aperto, a meno di non ipotizzare uno sviluppo dell'Unione che prescindendo del tutto dalle esigenze di armonica coesione interna ai Paesi partecipanti - si assiste frattanto allo spostamento progressivo di poteri in testa alla Commissione. In questo senso è corretto parlare - come fa l'Autore - di "ruolo ancillare e subordinato degli Stati membri" (p. 91).

In effetti i singoli Stati europei - e comunque certamente l'Italia, sostanzialmente dopo l'abrogazione dell'intervento pubblico "straordinario" nel Mezzogiorno, che per poco più di un ventennio -fino alla metà degli anni '70 - ha rappresentato una politica organica e coerente, irresponsabilmente demonizzata poi, ed infine abrogata precipitosamente per colpe non sue - sono stati indotti progressivamente a modellare le proprie politiche nazionali di sviluppo "accelerato" ed "equilibrato" sulle regole e sui parametri dell'Ue. Ed è egualmente corretto osservare che gli Stati nazionali -pur mantenendo ad oggi una responsabilità primaria nella elaborazione dei piani di sviluppo e dei documenti di programmazione - "sono di fatto indotti, nell'intento di poter usufruire dei finanziamenti comunitari, a modellare le proprie strategie di sviluppo e di riequilibrio sui desiderata della Commissione" (p. 75).

E' giusto l'aver rilevato che il processo decisionale risulta "sbilanciato a favore degli organi europei", che stanno esautorando i Parlamenti nazionali di poteri importanti (p. 50). In effetti, non solo l'intera politica della "amministrazione per lo sviluppo" in Italia è stata ridisegnata dalla Commissione (p. 113), ma essa si è dato finanche il potere di valutare se l'eventuale aiuto dello Stato nazionale - o addirittura di una Regione - è commisurato alle "effettive

necessità di sviluppo" del territorio destinatario dell'incentivo (p. 105).

[La circostanza di una intervenuta recente pronuncia della Corte di Cassazione italiana sulla "compatibilità concorrenziale", in connessione diretta o indiretta col Mezzogiorno, di taluni vecchi e particolari "aiuti pubblici" nazionali allo sviluppo delle zone più "deboli", non mi fa essere tranquillo, apprendomi piuttosto probabile che da parte della Commissione dell'Ue possa esservi un rinvio dell'Italia davanti alla Corte di Giustizia europea].

Riprendendo il filo della riflessione, è poi un fatto che - in ordine al livello degli interventi e degli aiuti - anche il "principio di sussidiarietà", realisticamente definito dall'Autore come "formula organizzativa vaga" (p. 111), viene di fatto interpretato e gestito autonomamente dall'Ue, le cui regole non appaiono tali da consentire un generale ed effettivo "riequilibrio territoriale delle condizioni di vita" nello spazio europeo (p. 21), ma consentono solo alcuni interventi, certo utili ma di fatto soltanto puntuali.

2.6. Le politiche comunitarie progressivamente adottate per concorrere alla armonizzazione e alla coesione tra gli attuali 15 Stati membri, sono descritte nel volume - dal punto di vista propriamente giuridico - con grande cura e dettaglio, anche con riferimento alle ultime innovazioni susseguenti ad "Agenda 2000".

Ma mi sia consentito dire con franchezza che finché le risorse impegnate dall'Ue per finalità "strutturali" rimarranno quelle assai modeste del passato (0,46% del PIL dei Paesi partecipanti), non sono disponibile ad esaltarmi troppo per i mutamenti (certo razionalizzanti,

ma un po' *gattopardeschi*) recentemente introdotti nei "Regolamenti comunitari" per il 2000-2006, mutamenti alcuni dei quali appaiono e sono anche positivi, ma dopo i quali, malgrado tutto, l'Ue è ancora in grado di dare magari "poco", ma (*quasi*) "a tutti", senza cioè aver fatto una necessaria scelta "strategica" di fondo per lo "sviluppo" delle zone più *deboli* e per una "coesione" reale.

E poiché per giunta l'Ue vuole "allargarsi" verso Paesi, soprattutto ad Est, mediamente più poveri dei 15 attuali, senza aumentare sostanzialmente il bilancio comunitario (e senza ridurre il peso degli sproporzionati e non certo né "liberisti" né "concorrenziali" aiuti all'agricoltura), non può non derivarne la prospettiva di una diminuzione dell'impegno - anzi, ne deriverà, *rebus sic stantibus*, un prossimo pieno *disimpegno* - nei confronti della "coesione" tra gli attuali Stati aderenti (per non parlare degli sforzi per la progressiva "convergenza", futuribile certo, ma certo da costruire, con i Paesi del Sud del Mediterraneo).

Non si capisce bene perché si sia previsto che un *Rapporto sulla coesione* debba essere predisposto dall'Ue solo ogni 3 anni; ma è un fatto che si è frattanto in presenza - da parte della Commissione - di insistiti conati di coinvolgimento (ma si tratta soprattutto di *consultazione*, seppur alquanto "imbellettata") di una pluralità di soggetti (Stati, Regioni, Città, Sindacati, forze sociali e quant'altri), cui si fa balenare un "partenariato" peraltro senza poteri ed incidenze reali.

Quanto alla regolamentazione delle "deroghe" ai divieti di aiuti statali nazionali, significativo appare il confronto tra quanto previsto per la Germania (al comma e del paragrafo 2 dell'art. 87; vedi p. 97),

e l'esame delle vicende connesse al "Protocollo sul Mezzogiorno" (vedi la nota a p. 109-110), adottato su pressione della SVIMEZ in occasione della stipula del Trattato di Roma, e malgrado il quale vi è *sempre* stato il controllo occhiuto della Commissione sulla politica e sulle leggi per il Mezzogiorno, mentre non risulta che *mai* il Governo italiano - ed è una *responsabilità grave*, sulle cui motivazioni e giustificazioni nulla voglio dire qui - abbia chiesto alla Commissione europea stessa un diverso comportamento.

Tutto ciò ha avuto ed ha significative implicazioni e riflessi anche indiretti nei confronti ad esempio del WTO (ex GATT), nel senso che ha finito col condizionare l'applicazione della regolamentazione della "concorrenza" e le sue presunte "violazioni" anche nell'ambito del commercio internazionale¹.

¹ La SVIMEZ ha avuto, or è ormai oltre un anno, l'opportunità di approfondire la conoscenza dell'applicazione delle regole del WTO in materia di presunte "violazioni della concorrenza" da parte di imprese siderurgiche italiane localizzate nel Mezzogiorno, che a tal titolo avevano utilizzato gli "aiuti pubblici" deliberati dal Parlamento per favorire la localizzazione e la crescita delle imprese nelle Regioni "deboli" del Paese.

Rinviando ad altra occasione l'approfondimento della materia, mi limito qui a rilevare:

- nelle zone di un Paese che il WTO riconosce essere "svantaggiate", le sovvenzioni pubbliche fornite alle imprese nell'ambito di politiche nazionali di "sviluppo regionale" non sono in astratto passibili di "azione legale" e quindi della eventuale imposizione di "dazi compensativi";

- per l'identificazione delle "zone svantaggiate" il WTO utilizza la soglia dell'85% (e non quella del 75%, come nell'Ue) del PIL pro *capite* medio dell'intero territorio, o la soglia del 110% del tasso medio nazionale di disoccupazione, tenendo così conto dei "divari" presenti nel Paese, e conseguentemente delle esigenze di "coesione" interne ad uno Stato nazionale;

- l'Ue, che ha sottoscritto le regole del WTO, e che ha recepito ed adottato una identica normativa verso i Paesi ad essa terzi, non ha richiesto od ottenuto che le proprie determinazioni in materia di "compatibilità" e di "non contraddizione" tra gli "aiuti di Stato" da essa di volta in volta analizzati, previsti nella normativa di sviluppo "regionale" di un Paese membro, ed il principio della "concorrenza", fossero come tali automaticamente recepite dal WTO, che - senza bisogno di

2.c. Il volume SVIMEZ del prof. Sapienza si conclude con l'affermazione, che "lo sviluppo delle aree arretrate di un singolo Stato non è più questione che esso possa pretendere di risolvere nell'ambito della propria sovranità" (p. 114). Ciò ha implicazioni rilevanti, perché si esclude così che lo Stato nazionale possa effettuare - anche con risorse proprie - interventi incisivi, sovente per contro necessari ai fini della "coesione" interna di ciascun Paese. L'Autore commenta tale situazione dicendo che "si tratta della naturale evoluzione, anche sul versante amministrativo, di quella dimensione quasi-federale che caratterizza ogni giorno di più la realtà dell'integrazione comunitaria" (p. 114).

Riconosco la verità di questo rilievo, ma non condivido l'affermazione conclusiva, secondo la quale quella sopra rilevata "appare la strada maestra da percorrere per la costruzione del futuro della Comunità nell'ambito dell'Unione".

Io non penso che possa essere questo, in effetti, il percorso verso la "coesione reale" in Europa, specie in una prospettiva di allargamento ulteriore dell'Ue (dai 15 Stati di oggi ai 27-28 di domani - Paesi dell'Est più Turchia -, e magari ai 30-32 di dopodomani, pensando ai Balcani, ma sempre non tenendo conto di nessun Paese del Sud del Mediterraneo). *L'allargamento* dell'Ue, spesso esaltato da molti (ma altri parlano in proposito di *annacquamento*), introdurrà condizioni e fattori anche di nuove tensioni e di nuove disarmonie e squilibri interni, che potrebbero rivelarsi oggettivamente esplosivi, e

cavillose istruttorie *ad hoc* gestite privatisticamente, e senza defatiganti esami ispirati dagli "interessi" in gioco - dovrebbe considerarli anch'essa come "aiuti compatibili", e quindi come "non sanzionabili" da parte di altri Paesi.

comunque paralizzanti. Basti pensare a problemi sostanziali, quali quelli connessi alla attualmente necessaria unanimità delle decisioni, od a problemi organizzativi quali: l'eccesso di lingue di lavoro; la pletoricità delle rappresentanze politiche; la difficile selezione dei funzionari comunitari; le armonizzazioni ed. "tecniche", formali e reali; e quant'altro.

Sotto questo profilo sia consentito dire che talune ipotesi di cui troppo si comincia a parlare - la definizione di un "nocciolo duro", degli Stati membri, un'Europa "a più velocità" od "a geometria variabile"; una Unione in cui ci siano comunque *primi* e *ultimi* della classe, con diritti e doveri diversi - non appare una soluzione reale all'illusione "trascinatrice" e un po' romantica di un "allargamento" troppo rapido per poter essere taumaturgico.

3. Nel merito di problemi diversi da quelli propriamente giuridici, e cioè con riferimento ai contenuti operativi delle scelte adottate per il perseguimento dell'obiettivo della "coesione economica e sociale" nell'Unione europea, ci si possono porre non poche domande e si possono avanzare numerose osservazioni. Se ne annotano alcune.

- Perché si è scelto come "soglia" - per gli interventi regionali dell'Ue - il livello del 75% del PIL? Questo vuol dire che si pensa che al di sotto di un 25% di "differenziale" nella ricchezza e nel benessere, non c'è un significativo "divario"? Si ricorda che il fatto stesso che per il WTO la soglia è l'85%, conferma che il 75% è un valore almeno opinabile.

- Perché si è adottato il 75% della "media generale" dell'Europa a 15, che include le stesse aree "povere", e perché almeno non si è riferita la "soglia" prescelta - meglio sarebbe 80-85% - solo alla "media" di chi sta *sopra la* "media generale", cioè alle aree sostanzialmente più ricche e più forti dell'Unione europea?
- Ha senso chiamare "Fondo di coesione" un meccanismo di aiuti dell'Ue che esclude i Paesi "dualisti", che proprio di interventi per la "coesione" hanno più di altri bisogno? In effetti non c'è sostanziale differenza tra un Paese (magari relativamente piccolo) tutto arretrato e "povero", ed un Paese "dualista", magari con una grande area "ricca", ma caratterizzato insieme da un'area "povera" assai più popolosa dell'intero Paese considerato "povero". Anche su questo punto il Governo italiano - ed è anche questa una *responsabilità grave*, figlia dell'altra prima denunciata - non ha difeso una scelta diversa, capace di tener conto della peculiarità della situazione italiana e del "peso" del Mezzogiorno, che non ha senso giudicare solo con il metro e la scala delle Regioni di livello NUTS 2. [E con un po' di cattiveria ci si potrebbe domandare come è potuto avvenire che il Mezzogiorno - il cui rilevante peso demografico e territoriale in Europa è ben noto - non compare, come tale, neanche come livello NUTS 1, ma risulta disarticolato, nelle analisi statistiche europee, in modo alquanto fantasioso e discutibile].
- In effetti, sarebbe in ogni caso opportuno tener conto della "specialità" della situazione dei Paesi che hanno una elevata percentuale della loro popolazione (da 1/5 ad 1/3, specie se concentrata fortemente nel territorio) che si trova al di sotto della

"media" delle zone ricche, sia *dello stesso Paese*, sia *dell'Uè*; entrambi questi riferimenti - nazionale ed europeo - appaiono infatti essenziali ai fini di una effettiva "coesione". In concreto, il problema riguarderebbe oggi soprattutto Germania e Italia.

- E giusto che la misura del tetto massimo dell'aiuto parametricamente definito dall'Ue come *compatibile* col "principio della concorrenza" sia la stessa anche per un eventuale intervento "nazionale", finanziato peraltro in *via autonoma* e con *risorse proprie* da uno Stato membro che - essendo caratterizzato da squilibri strutturali significativi - ritiene suo dovere porvi rimedio?
- Quando avverrà che un eventuale *vulnus* infetto alla "coesione" da uno Stato, da una Regione o da un'impresa, venga sanzionato dalla Commissione Ue e dalla Corte di Giustizia europea in termini analoghi alle presunte "violazioni della concorrenza"?
- Cominciano a sorgere in vari Paesi preoccupazioni e reazioni di fronte agli effetti di temuti eccessi nella "libertà di circolazione" dei "lavoratori". C'è però il pericolo che sorgano delle opposte reazioni in ordine alla applicazione del principio della indiscriminata e non controllata "libertà di circolazione" dei "capitali" e delle "merci".
- Si deve forse avanzare la previsione che - una volta che i Paesi dell'Est europeo saranno dentro l'Ue - si registrerà l'adozione di qualche artificio (una qualche nuova Schengen?) per contenere e frenare eventuali troppo cospicue *immigrazioni dall'Est* verso l'area "centrale" dell'Europa?
- Serpeggiano sempre più frequenti segni di preoccupazione - in Italia è sufficiente sfogliare le pagine de "Il Sole-24 Ore" dall'aprile-maggio

2000 - in ordine ad un eccesso di rapidità nei "tempi" previsti per l'adesione a pieno titolo di nuovi Paesi alla Ue. Frattanto gli Stati "forti" dell'Unione pretendono che per il futuro non si spenda più di oggi, o addirittura chiedono di "risparmiare" sugli attuali interventi riequilibratori. In una significativa intervista a "Le Monde" del gennaio 2000, Jacques Delors è stato - su molti di tali problemi - franco e chiaro, sollevando anche il problema del ruolo - residuo, o da rinnovare - delle *Nazioni*, all'interno di una Unione in cui le tentazioni quasi-federaliste tendono a moltiplicare le spinte divaricanti.

- Ma veramente, poi, per ottenere una effettiva "coesione", si crede che c'è solo da utilizzare lo strumento dei "Fondi strutturali"? Certo, senza una riduzione dei "divari" di reddito e di benessere, non c'è *coesione*, né all'interno degli Stati né in Europa; ma la sola riduzione degli esistenti squilibri economici - che quindi va perseguita, ma possibilmente con un atteggiamento meno "contabile" e meno "ragionieristico" di quello oggi adottato - non si traduce necessariamente in una operante e compiuta "coesione reale", che va ben oltre l'economia e la statistica.

Ci sono esigenze di "armonizzazione sistemica" interne all'Ue, che toccano, ad esempio, lo "Stato sociale", i "diritti del lavoro" e finanche il godimento dei "diritti civili".

Di tutto questo si *parla* assai poco, e si *fa* ancor meno. Ed invece sarebbe importante, perché non risulterebbe certo "coesa" una Unione che mantenesse al proprio interno profondi squilibri e divari *{oggi presi in considerazione solo quando vanno oltre il 25% di quelli*

"medi"!!), e che inoltre non intervenisse in termini e campi diversificati, e non solo con alcuni incentivi "monetari", come avviene di fatto con i Fondi strutturali.

Non si tratta certo di volere necessariamente ed ovunque / *'uniformità* delle regole e dei sistemi, ma è certo che occorre una più piena e armonica *coerenza* nei principi e nelle scelte che, in situazioni storicamente determinate, sono necessarie quando tali scelte riguardano Paesi e Nazioni che oggi tendono a farsi Comunità.

- Lascio da parte taluni pur importanti problemi di terminologia, di principi e di politiche, problemi che peraltro meriterebbero tutti di essere approfonditi:

- la "coesione": come obiettivo e come risultato da raggiungere (*indicatore statico* di una "condizione");

- la "convergenza", come tendenza verso quel risultato (*indicatore dinamico* di un "processo");

- il principio di "sussidiarietà";

- il principio di "solidarietà";

- il principio di "concorrenza" e l'applicazione che se ne fa;

- i rapporti tra politica di coesione, politica regionale europea e politica regionale nazionale.

- Non posso neanche affrontare ora e qui molti altri problemi, alcuni aventi un rilevante fondamento giuridico, ed altri - ed è di questi che mi preoccupo di più, non essendo io un giurista - più propriamente connessi alle situazioni rilevabili nella "economia reale" dell'Europa:

- le risorse per la "coesione" e la loro misura complessiva, ma anche gli strumenti utilizzati: FESR, BEI, ecc.;

- l'autonomia degli Stati e il rapporto Stati/Ue in materia di "amministrazione per lo sviluppo";
- l'Est dell'Europa: che cosa avverrà della "coesione" (istituzioni, strumenti, politiche) con la ipotizzata prossima *full membership* dei Paesi dell'Est, e con un'Europa a 27-28 membri tra loro assai "divaricati", non solo nei redditi ma anche e soprattutto nelle concrete condizioni di vita? Se restano di fatto ferme le risorse spendibili dall'Ue, quale "coesione" sarà possibile perseguire tra i Paesi dell'attuale "obiettivo 1", e gli altri? O si pensa che non ci sarà più bisogno di politiche di "coesione", perché anche le aree dell'obiettivo 1 saranno divenute - dopo l'adesione di Paesi più "poveri" - *statisticamente* più "ricche"?
- il Sud e il Mediterraneo: un grande e grave problema, rispetto al quale non appare lecito né nutrire facili illusioni, né condividere valutazioni di ipotizzata "rapidità", neanche con riferimento alla sola pur necessaria creazione di una operativa "area di libero scambio", attualmente ipotizzata per il 2010;
- la tendenza alla "coesione *reale* " in Europa dovrebbe darsi carico dell'economia dei Paesi più deboli e con più cospicue "aree-problema", con uno strumento *serio*, come lo fu a suo tempo il 'Piano Marshall', cui mi sono in altre occasioni riferito; ma dovrebbe anche preoccuparsi, insieme, delle esigenze di armonizzazione in materia di: legislazione; diritto; fiscalità; credito; regole economiche e sindacali; indicatori extraeconomici.

In effetti l'esistenza di un "mercato unico concorrenziale" come fattore caratterizzante della Comunità europea - pur quotidianamente mitizzato e sbandierato come un obiettivo dalla

Commissione - non dipende solo da una maggiore "convergenza" misurata prevalentemente attraverso alcuni indicatori di benessere medio dei cittadini; una effettiva "politica per la coesione economica e sociale" richiede una varietà di approcci, che non appare riflessa nella prassi dei soli attuali "Fondi strutturali". • Una rapida e provocatoria notazione finale.

Si discute in Italia - e nel Mondo con riferimento all'Italia - di possibili differenze salariali tra Nord e Mezzogiorno - in funzione dei differenziali nel "costo della vita", e/o nella "produttività" del sistema - come possibile fattore di attrazione degli investimenti e di accelerazione dello sviluppo.

Vedo invece i Sindacati - malgrado che talune differenze salariali già esistano di fatto - battersi in Italia in favore del mantenimento di salari comunque *giuridicamente uguali* tra Nord e Sud, evocando altrimenti, in termini un pò esasperati, vecchie polemiche sulle cosiddette "gabbie salariali".

Se così dovesse essere (perché considerata quasi una "questione di principio"), mi attenderei di vedere presto i Sindacati italiani impegnati a rivendicare il *salario unico europeo*, ed a battersi concretamente per ottenerlo; infatti, se il mercato ha da essere "unico", tale occorre che esso diventi nell'intera Unione, per cui non appare lecito preoccuparsi soltanto di ciò che avviene all'interno dei confini di una sola delle economie - e delle imprese - chiamate a vivere in tale mercato unificato.

È anche di questo tipo di problemi "reali" che ci si dovrebbe tutti maggiormente preoccupare, quando si discute di "coesione eco-

nomica e sociale".

4. Proprio perché sono convinto che, con le regole che l'Ue si è data per il periodo 2000-2006, non è affatto né certo né scontato che cesseranno automaticamente, nel 2007, gli interventi ed. "strutturali" della Comunità - anche se è vero che vi sono fortissimi rischi che detti interventi possano risultare inapplicabili all'Italia e al Mezzogiorno, o che essi finiscano con l'essere comunque sostanzialmente snaturati - mi pare che da tutto quel che qui si è detto emerge l'esigenza di avviare - *da subito* - una riflessione approfondita, in grado di far maturare al più presto, in tutta l'Europa, approcci nuovi verso una rinnovata strategia della "coesione economica e sociale", che - finché si sarà in presenza di pesanti squilibri e disarmonie - non può non rimanere un determinante e *comune obiettivo di lungo termine*, al quale il Mezzogiorno e quindi l'Italia risulta, nel merito, decisamente interessato.

Intervento di replica di Rosario Sapienza

La prima cosa che faccio è ringraziare la SVIMEZ per avere sostenuto, e non da adesso, i miei sforzi e le mie ricerche su queste tematiche che tanto mi hanno appassionato e mi appassionano.

Ringrazio anche coloro che sono intervenuti a questa presentazione, per le cose acute e interessanti che hanno detto, a partire (ma andando anche molto oltre) dalla mia ricerca. Li ringrazio anche delle cose cortesi che hanno voluto dire nei miei confronti e che un po' mi imbarazzano.

Mi corre poi l'obbligo di dare una risposta ad una delle domande che mi sono state formulate direttamente, e cioè per quale ragione nel saggio non prendo in considerazione gli effetti che la politica monetaria ha sulla politica di coesione.

La mia risposta forse sarà un po' deludente ma sincera. Ed è che avevo un obiettivo, tutto sommato, più limitato: era quello di capire cosa volesse dire il Trattato quando descriveva la politica di coesione economica e sociale come una politica complementare alle politiche economiche nazionali. Il mio obiettivo, quindi, era limitato alla interpretazione del Trattato in quel particolare articolo alla luce degli atti di applicazione di quell'articolo, da ultimi i regolamenti del 1999.

Certamente, l'argomento della politica monetaria incide profondamente sulla strategia e anche sui risultati di una

amministrazione per lo sviluppo, in particolare per le regioni meridionali, ma a dire il vero non mi era parso centrale nell'ottica nella quale mi muovevo.

Approfitto per un'ultima considerazione: mi sono sentito descrivere, in più di una occasione, come un pessimista o un euro-pessimista. E' una connotazione che non rifiuto. Vorrei però chiarire fino in fondo il mio punto di vista.

Credo che il processo di integrazione comunitaria sia un processo irreversibile; quindi, non penso che esso debba essere arrestato o debba essere ridisegnato in una maniera diversa da quella che fino a questo momento ha assunto. Credo, però, che questo processo debba attuarsi con garanzie. In altre parole, è un fatto che la Comunità si è "ritagliata" nel tempo un ruolo importante in materia di politica regionale, prima, e di coesione economica e sociale, poi: questo, probabilmente, era inevitabile. Noi, però, possiamo e dobbiamo chiedere, credo, che gli strumenti attraverso i quali la Comunità esercita questo suo ruolo insostituibile vengano resi più rispondenti a logiche di garanzia dei soggetti coinvolti.

Il modello attuale, con la strategia di intervento in pratica decisa dalla Commissione, sia pure in concertazione, e "blindata", se posso usare questo termine, a tutti i livelli, è un modello inaccettabile. Faccio un solo esempio: e mi riferisco a una vicenda che è arrivata davanti alla Corte di Giustizia, una vicenda che interessa il Governo dei Paesi Bassi e non, una volta tanto, l'Italia . Il Governo dei Paesi

² Vedi la decisione della Corte di Giustizia del 5 ottobre 1999 nella causa C-308/95, Governo dei Paesi Bassi c. Commissione.

Bassi si vede comunicare dalla Commissione una decisione di sospensione di un aiuto e di invito a restituire quanto fino a quel momento erogato dalla Commissione, poiché un progetto che aveva originariamente ottenuto un finanziamento a valere sulla dotazione dei Fondi strutturali non era stato ultimato nel tempo previsto. Ed in effetti, ove il progetto finanziato non venga ultimato nel tempo previsto o sia significativamente difforme da quanto era stato originariamente previsto, la Commissione può chiedere la restituzione dei fondi erogati.

A questo punto, il Governo dei Paesi Bassi impugna davanti alla Corte questa comunicazione che riteneva essere una decisione produttiva di effetti giuridici, contestando che il progetto fosse significativamente difforme da quanto originariamente previsto. In altre parole, riteneva di avere praticamente concluso quanto aveva promesso che avrebbe fatto e pensava, illudendosi, che proprio questo punto avrebbe potuto essere oggetto di discussione davanti alla Corte di Giustizia.

La risposta della Corte di Giustizia, in adesione alla tesi della Commissione, è: non si tratta di una decisione produttiva di effetti giuridici, si tratta di una semplice lettera con la quale la Commissione ha comunicato una conseguenza, automatica e inevitabile, di quanto già previsto nel regolamento.

Quindi abbiamo questa situazione: il regolamento non è impugnabile in quanto tale perchè atto di natura normativa; la comunicazione non è una decisione, ma è una semplice lettera e, quindi, non ha prodotto effetti giuridici, pertanto non è impugnabile. Come fa un Governo a tutelarsi? Traggo la conclusione che la

Commissione fa quasi tutto quello che vuole. Non perchè è autocrate o affetta da delirio di onnipotenza, ma perchè il sistema decisionale comunitario è questo: e a questa Comunità, irreversibile, ineludibile, dentro la quale dobbiamo stare, possiamo però chiedere che funzioni in maniera un pochino più accettabile quanto alle garanzie.

Questo è il punto di vista nel quale mi riconoscerei: forse un pò pessimista, ma suffragato, mi pare, da elementi incontestabili.

"PREMI 2001 DELLA SVIMEZ PER STUDI SUL MEZZOGIORNO

La SVIMEZ, *Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*, promuove dal 2001 l'iniziativa della attribuzione biennale di **Premi per studi sul Mezzogiorno**, intitolati a **Pasquale Saraceno**, l'economista che ha dedicato la sua vita alla causa del progresso dei territori meridionali d'Italia. I Premi verranno assegnati da una apposita Giuria a testi - *tesi di laurea; tesi per dottorato di ricerca; opere edite* - apparsi nel biennio precedente, che trattino della situazione, dei problemi e delle politiche per il Sud del nostro Paese.

Tutte le indicazioni necessarie ed utili alla valutazione dell'iniziativa ed all'eventuale partecipazione - che comporterà da parte degli interessati l'invio delle opere e dei documenti entro il termine del **31 gennaio 2001** - sono contenute in un Bando relativo alla prima edizione dei *Premi Saraceno*, la cui assegnazione avrà luogo a Roma nel maggio 2001.

Il testo del **Bando** può essere richiesto alla SVIMEZ

■ Mv ■ SVIMEZ, via al Porta Pinciana 6, 00187 Roma ; • Tel
06.47850,212 • Fax 06.47850.850 • e-mail: svimez@tln.it

Ind. Graf. Failli Fausto s.n.c.
Via Meucci, 25 - Via Tiburtina km 18,300 - Guidonia
Finito di stampare gennaio 2001