

Hearing del gruppo socialista al Parlamento europeo

Bruxelles, 26-27 maggio 2003

Signor Presidente, Signore e Signori,

Intendo ringraziare il gruppo parlamentare socialista per l'invito che è stato rivolto alla Corte dei conti di partecipare al Colloquio organizzato sulla semplificazione nella gestione delle azioni strutturali.

Il ruolo del controllore « esterno », quale è la Corte dei conti europea, è quello di identificare i problemi più che le soluzioni operative. Il carattere « esterno » del controllo della Corte implica in effetti di non essere coinvolto nella gestione. Tuttavia, l'individuazione di alcuni problemi costituisce già l'occasione di un rimedio. Colgo l'occasione per segnalare che la Corte dei conti ha appena approvato una relazione sul periodo di programmazione 2000-2006. Tale relazione, che verrà presentata alla commissione di controllo del bilancio, a metà giugno, fornisce tra l'altro delle indicazioni utili quanto alle difficoltà di attuazione di alcune misure di semplificazione.

Mi permetterò oggi di sollecitare la vostra attenzione su delle considerazioni personali e lo farò in forma interrogativa vista la natura di colloquio del presente incontro.

Vorrei dire innanzitutto, e mi si perdoni il gioco di parole, che una gestione semplice e nel contempo efficace è senza dubbio qualcosa di molto difficile, specie quando gli attori sono molteplici. A meno che non si pensi ad un'opera di semplificazione radicale, e cioè all'abbandono puro e semplice di questa politica comunitaria. Ma non mi sembra che di questo si tratti.

Qual'è il contesto della politica di coesione economica e sociale ?

Mi si consenta un richiamo agli obiettivi di fondo. La riduzione del « divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali » è l'obiettivo della politica di coesione economica e sociale prevista dall'articolo 158 del trattato CE. Ciò implica secondo il trattato (articolo 159) il coordinamento delle

politiche economiche degli Stati membri e la compatibilità con detto obiettivo delle politiche e azioni comunitarie nonché dell'attuazione del mercato interno.

Vasto obiettivo, cui le azioni strutturali comunitarie concorrono tramite:

- Messa a disposizione di fondi (circa un terzo del bilancio nel periodo 2000-2006, ovvero circa 260 miliardi €, Allargamento compreso)
- “Governance”, che in questo caso definirei come la diffusione delle « best practices », il meglio delle procedure e delle tipologie nella gestione degli aiuti alle regioni meno sviluppate.

Si potrebbe dire che l'uno è strumento dell'altro. A questo proposito si potrebbe rovesciare quanto detto da R. Jenkins (al Parlamento europeo, nel gennaio 1977). A proposito dei “saldi netti” egli affermò che la Comunità *“può creare e dare di più di quanto riceve”*. Nel nostro contesto si potrebbe dire che la Comunità *può creare e dare di più di quanto versa*.

La “semplificazione”

Se si è arrivati a un sistema che a volte può sembrare inutilmente complesso ci sono senza dubbio delle ragioni, per esempio riforme che si sono sovrapposte o abitudini consolidate.

La “semplificazione” trova comunque un limite nel necessario raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione. “Semplificare » non significa « svuotare » della loro sostanza gli obiettivi che giustificano tale politica. La pluralità di attori costituisce indubbiamente un altro limite della “semplificazione”. C'è un'ovvia difficoltà ad assicurare l'applicazione “uniforme” delle regole, in contesti diversi.

E' comprensibile che la Commissione non voglia attualmente stravolgere il quadro normativo. L'impatto delle misure attualmente all'esame sarà dunque limitato a procedure di razionalizzazione che permettano di raggiungere gli stessi obiettivi con maggiore efficacia. Anche se la modifica dell'articolo 274 del trattato CE sulla responsabilità nell'esecuzione del bilancio, ipotizzata prima dal Commissario Barnier, costituirebbe una modifica sostanziale rispetto alla situazione odierna.

Il processo di “semplificazione” dovrebbe seguire un preventivo processo di “chiarificazione”, innanzitutto quanto alle responsabilità dei vari attori.

- Come potrebbe la Commissione, in quanto (almeno per ora) unica responsabile dell’esecuzione del bilancio comunitario, assicurare un impiego ottimale dei fondi comunitari accrescendo al massimo il valore aggiunto delle necessarie procedure amministrative, e dunque della “Governance” ?
- Quali sono i vantaggi/svantaggi dell’esistenza di strutture amministrative specifiche, dunque di una gestione in qualche modo separata dei fondi strutturali rispetto alle spese nazionali di natura simile ?
- Si può ottenere la stessa affidabilità nella legalità/regolarità della spesa diminuendo le verifiche dei fondi comunitari ?

Una gestione « a distanza » ?

Fin qui l’essenziale dell’attività di gestione e di controllo si è svolto « per posta ». La Commissione elabora numerose circolari e orientamenti destinati agli Stati membri. Questi ultimi hanno diversi (e periodici) obblighi di fare rapporto alla Commissione sui vari aspetti della gestione.

Le istruzioni della Commissione hanno senza dubbio il merito di aver chiarito alle numerose amministrazioni e servizi nazionali incaricati della gestione quotidiana molti punti oscuri. Ma non tutti, se è vero che restano ancora delle zone d’ombra, per esempio nel livello accettabile dei controlli, nell’ammissibilità di alcune categorie di spesa, nell’impianto istituzionale degli organi di gestione e di controllo. E’ ovvio che la diversità che chiamerei di « usi e costumi » degli Stati membri (e all’interno di essi) non permette di assicurarsi che tutto sia chiaro per tutti.

Il « timing » di tali orientamenti è inoltre altrettanto cruciale che il loro contenuto. La Corte ha già osservato come numerosi orientamenti siano stati elaborati in ritardo.

D'altra parte, le sole relazioni elaborate dagli Stati membri non permettono di avere una conoscenza approfondita della realtà sul terreno, in particolare per la loro qualità variabile e per la mancanza di aggiornamento.

Si può gestire solo « per circolare »? C'è una differenza tra « consultance », che non implica necessariamente la responsabilità nell'impiego di fondi pubblici, e « governance » che è invece legata al « come » i fondi vengono impiegati?

Mi chiedo dunque se tale responsabilità non richiederebbe una maggiore presenza della Commissione « sul posto », a fianco delle amministrazioni e servizi nazionali. In altre parole, la Commissione non dovrebbe accertarsi periodicamente *de visu* dell'andamento delle cose, piuttosto che affidarsi a eventuali “correzioni finanziarie”, che comunque sarebbero attuate a cose fatte e in un contesto di ovvia « pressione » da parte degli Stati membri? Le verifiche *ex-post* possono forse risolvere il problema della legalità/regolarità della spesa, ma non riparare i guasti provocati da procedure nazionali inadatte rispetto agli obblighi regolamentari e, ancor meno, porre rimedio al mancato raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Occorre a questo proposito sfatare un pregiudizio, si pensa che gli Stati membri vogliano « meno Commissione », in realtà ne vogliono « di più ma meglio », per affrontare con rapidità i problemi cui le diverse amministrazioni sono confrontate e per evitare cattive sorprese al momento della presentazione dei rendiconti finali. Da parte degli Stati membri c'è una richiesta di « certezza » che i soli orientamenti comunitari non hanno fin qui prodotto.

Una gestione « separata »?

La riforma 2000-2006 ha probabilmente accentuato la delimitazione dei ruoli tra Commissione e Stati membri nella gestione dei Fondi strutturali. Questo è un bene se lo scopo è la chiarezza dei ruoli. Vi è tuttavia il pericolo che ci si incanali verso una « gestione separata », dove più che partners di uno stesso progetto si assuma il ruolo di controparti.

Non credo che una « gestione separata » sia necessariamente implicita all'idea di gestione concorrente o decentrata, né alla nozione di partenariato prevista dal regolamento n° 1260/99. Essa inoltre contrasta con l'esclusività nella responsabilità dell'esecuzione del bilancio comunitario che è il corollario degli obiettivi dell'articolo 158 del trattato e della competenza comunitaria in materia di politica di coesione economica e sociale. La delega agli

Stati membri di « funzioni d'esecuzione del bilancio » prevede una contemporanea attività di sorveglianza, valutazione e controllo delle funzioni delegate da parte della Commissione. Il regolamento 438/01 lo prevede espressamente.

Una gestione ad hoc dei fondi pubblici « comunitari » ?

Che si tratti di bilanci nazionali o di bilancio comunitario, i fondi messi a disposizione hanno la stessa origine, i cittadini comunitari. Ciò contrariamente all'idea che i fondi comunitari « siano altra cosa » che i fondi nazionali, e all'abitudine di considerare a volte i fondi comunitari più come una manna che come un'opportunità.

Nonostante le differenze, istituzionali e costituzionali, degli Stati membri i principi fondamentali della gestione dei fondi pubblici sono largamente condivisi. Inoltre, nel caso della politica di coesione economica e sociale (politica cofinanziata) le amministrazioni nazionali si trovano a gestire nel contempo la quota comunitaria e la controparte di fondi nazionali.

Un primo elemento di esame è dunque il seguente, c'è bisogno per le azioni strutturali comunitarie di strutture specifiche nazionali, dedicate esclusivamente alla gestione e al controllo di quella parte (importante ma comunque relativamente ridotta rispetto ai fondi nazionali) che proviene dal bilancio comunitario ?

Nonostante che la politica di sostegno alle aree meno favorite sia un fatto presente negli Stati membri ben prima dell'introduzione della politica regionale, ci si è avviati verso una sorta di strutture ad hoc. Amministrazioni e servizi sono stati creati « per la gestione e il controllo dei fondi comunitari ». Occorre chiedersi in particolare se i « requisiti minimi » in materia di gestione e controllo finanziario introdotti dai regolamenti n° 2064/97 e n° 438/01 debbano essere considerati una novità assoluta nella gestione e il controllo dei fondi pubblici, o addirittura una particolarità implicita ai fondi comunitari.

E' legittimo (e auspicabile) solo ipotizzare che i concetti di legalità/regolarità e sana gestione finanziaria possano avere un significato diverso a seconda del mittente dei fondi ? Come la Corte dei conti l'ha indicato nel suo parere sull'Agenda 2000 la scelta delle strutture appartiene essenzialmente agli Stati membri. Se la gestione e il controllo sono complessi le responsabilità non sono della sola Commissione.

Troppi controlli ?

La conseguenza di quanto appena detto introduce una necessaria riflessione sul modo migliore per gli Stati membri di rispondere ai parametri di qualità previsti dalla regolamentazione comunitaria, se cioè utilizzando i servizi già esistenti o creandone di nuovi. La spesso criticata moltiplicazione delle istanze di controllo troverebbe già in questo ambito una possibilità di razionalizzazione. Ma anche qui il ruolo di «governance» della Commissione dovrebbe avere tutto il suo peso, per garantire fin dall'inizio che le strutture in atto rispondano ai requisiti previsti.

Non stupirà tuttavia se mi permetterò di insistere sulla distinzione tra controllo interno (la Commissione, le autorità nazionali delegate a norma di regolamenti comunitari) e il controllo esterno (la Corte dei conti europea). Mi sembra infatti che persista qualche ambiguità in quello che viene definito concetto di audit unico, o single audit.

Vi sono due differenze sostanziali tra i due tipi di controllo. Il controllo interno è normalmente esercitato in «corso d'opera», quello esterno di norma solo alla fine. Ma la differenza fondamentale è che gli obiettivi non sono gli stessi. Il controllo interno è in qualche modo parte della gestione, il controllo esterno ovviamente no. Nel contesto comunitario, quest'ultimo è strettamente legato all'esercizio del potere di scarico. E ciò sottolinea un'ulteriore differenza, i «destinatari» dei risultati del controllo interno ed esterno sono da una parte la Commissione, dall'altra il Consiglio e il Parlamento europeo.

La distinzione non è dunque puramente accademica, essa risponde a una garanzia associata all'impiego dei fondi pubblici. Confondere i due livelli avrebbe per inevitabile conseguenza di far sparire questa garanzia fondamentale. Non bisogna per esempio escludere che su una determinata questione la Commissione e la Corte abbiano una posizione diversa.

Tale distinzione non esclude tuttavia che l'attività di controllo in generale possa essere svolta con maggiore efficacia. A questo proposito la buona qualità dei sistemi di controllo interno costituisce la migliore garanzia per limitare i controlli. Una buona qualità del controllo interno è anche un fattore chiave per limitare l'attività di controllo esterno, o meglio per evitare ripetizioni inutili di lavori. L'utilizzo dei lavori di altri controllori è senza dubbio da non escludere, a condizione tuttavia che tali lavori rispondano a standards qualitativi accettabili. Se

parlo di « ripetizioni inutili » è anche per sottolineare che ciò che può sembrare una ripetizione di controlli fatti da altri può costituire in realtà la ricerca di una valutazione indipendente, ciò che costituisce una garanzia di obiettività.

Conclusione

Signor Presidente, Signore e Signori, credo in conclusione che la necessaria opera di razionalizzazione non possa prescindere da una “rivisitazione” dei concetti chiave, in particolare delle responsabilità per quanto riguarda i ruoli nella gestione e nel controllo.

- La politica di coesione economica e sociale è basata su un largo ricorso ad amministrazioni e servizi delegati. Il successo degli interventi è direttamente proporzionale alla misura in cui ogni soggetto interpreta il suo ruolo alla luce dei principi regolamentari. Ma è anche funzione della capacità della Commissione di seguire la realizzazione pratica di tali principi in « corso d’opera ». Ciò avrebbe inoltre come effetto di ridurre significativamente il rischio di applicazione di correzioni finanziarie a fine periodo. Una tale eventualità, sebbene legittima e doverosa, non costituirebbe motivo di soddisfazione per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.
- Ciò pone direttamente il problema delle capacità della struttura amministrativa comunitaria a far fronte alla sfida. Se per caso le risorse umane attuali non fossero sufficienti bisognerebbe comunque riflettere che si sta parlando non solo di un terzo del bilancio ma di una politica che costituisce uno dei mezzi principali per raggiungere uno degli obiettivi fondamentali del trattato. Ciò impone anche di chiedersi se non ci siano degli elementi di razionalizzazione da cercare anche nelle strutture amministrative decise dagli Stati membri.
- La « semplificazione » non può essere un fine in sé. Le procedure attuali possono senza dubbio essere migliorate, a condizione tuttavia di non svuotarle delle loro finalità. Ciò le renderebbe non solo vane, ma contribuirebbe a un’assenza di presa di responsabilità.

Gabriele Cipriani

Corte dei conti europea

26.05.2003