

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

13 dicembre 1999

FINALE
A5-0095/1999/PARTE 1

RELAZIONE

sul progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2000, modificato dal Consiglio (tutte le sezioni) (C5-0600/1999) e sulle lettere rettificative n. 1/2000 (11568/1999 – C5-0313/1999) e 2/2000 (13482/1999 – C5-0311/1999) al progetto di bilancio 2000

Parte 1: Proposta di risoluzione

Commissione per i bilanci

Relatori: Jean-Louis Bourlanges
Sezione III – Commissione
Kyösti Virrankoski
Sezione I - Parlamento europeo e Allegato Mediatore
Sezione II - Consiglio
Sezione IV -Corte di giustizia
Sezione V – Corte dei conti
Sezione VI – Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni

INDICE

Pagina

Pagina regolamentare	3
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE, documenti di lavoro e parere della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sulla lettera rettificativa n. 4/2000 al progetto preliminare di bilancio 2000 (parte 2)	} } } } }
Decisioni adottate dalla commissione per i bilanci durante le sue riunioni del 1°, 6/7 e 13 dicembre 1999, riguardanti gli emendamenti e le proposte di modificazione (parte 3)	}pubblicati }separatamente } }

Pagina regolamentare

Con lettera del 17 giugno 1999 la Commissione ha presentato il progetto preliminare di bilancio per il 2000.

Con lettera del 3 agosto 1999 la Commissione ha presentato la lettera rettificativa n. 1 al progetto preliminare di bilancio per il 2000.

Con lettera del 14 settembre 1999 il Consiglio ha trasmesso il progetto preliminare di bilancio per il 2000.

Con lettera dell'11 ottobre 1999 il Consiglio ha presentato la lettera rettificativa n. 1/2000 al progetto di bilancio per il 2000.

Con lettera del 21 ottobre 1999 la Commissione ha presentato la lettera rettificativa n. 3 al progetto preliminare di bilancio per il 2000.

Nella riunione di concertazione del 26 novembre 1999 il Consiglio ha presentato le sue decisioni sulla lettera rettificativa n. 2/2000 al progetto di bilancio per il 2000.

Nella riunione di concertazione del 25 novembre 1999 il Consiglio aveva presentato alla delegazione del Parlamento la propria posizione sulle priorità e i problemi principali connessi al bilancio 2000.

Il Consiglio ha riferito in merito ai risultati delle sue deliberazioni del 26 novembre 1999 sul progetto generale di bilancio dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2000 emendato e modificato dal Parlamento europeo in prima lettura il 28 ottobre 1999.

Con lettera del 2 dicembre 1999, la Commissione ha presentato la lettera rettificativa n. 4 al progetto preliminare di bilancio per il 2000.

Con lettera del 3 dicembre 1999 il Consiglio ha presentato la lettera rettificativa n. 2 al progetto di bilancio per il 2000.

Nella riunione del 6/7 dicembre 1999 la commissione per i bilanci ha esaminato il progetto di bilancio modificato.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità, voto che ha confermato nel corso della sua riunione del 13 dicembre 1999.

Hanno partecipato alla votazione gli onn. Wynn, presidente; Böge, Dührkop Dührkop e Pisicchio, vicepresidenti; Boursanges e Virrankoski, co-relatori; Averoff, Buitenweg, Cauguil, Colom I Naval, Costa Neves, Dover, Fabra Vallès (in sostituzione dell'on. Elles), Färm, Garriga Polledo, Gill, Guy-Quint, Hortefeux, Ilgenfritz, Jensen, Laschet, Mulder, Naranjo, Pittella, Pronk (in sostituzione dell'on. Stenmark), Ribero e Castro (in sostituzione dell'on. Kuntz), Sbarabati, Souladakis (in sostituzione dell'on. Casaca), Turchi, Vidal-Quadras e Walter.

La motivazione, i documenti di lavoro nonché il parere della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (Parte 2) e le decisioni adottate dalla commissione per i bilanci sui progetti di emendamento e le proposte di modificazione (Parte 3) saranno pubblicati separatamente.

La relazione è stata depositata il 13 dicembre 1999.

Il termine per la presentazione di emendamenti è stato fissato a martedì 14 dicembre 1999, alle 12.00.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione sul progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2000 modificato dal Consiglio (tutte le sezioni) (C5-0300/1999) e sulle lettere rettificative n. 1/2000 (11568/1999 – C5-0313/1999) e 2/2000 (13482/1999 – C5-0311/1999) al progetto di bilancio 2000

Il Parlamento europeo,

- visti l'articolo 272 del trattato CE, l'articolo 177 del trattato Euratom e l'articolo 78 del trattato CECA,
- viste le decisioni del Consiglio del 26 novembre 1999 sul progetto di bilancio per l'esercizio 2000, modificato in prima lettura dal Parlamento (13476/1999 – C-0600/1999),
- vista la decisione del Consiglio del 31 ottobre 1994¹ relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee,
- vista la sua risoluzione del 23 marzo 1999 sugli orientamenti relativi al bilancio 2000²,
- visto il progetto preliminare di bilancio stabilito dalla Commissione il 28 aprile 1999 (SEC(1999) 600) trasmesso con lettera del 17 giugno 1999,
- vista la lettera rettificativa n. 1 al progetto di bilancio per l'esercizio 2000 (11568/1999 – C5-0313/1999),
- visto il progetto di bilancio stabilito dal Consiglio il 16 luglio 1999 (C5-0300/1999),
- vista la lettera rettificativa n. 2 al progetto di bilancio per il 2000 (13482/1999 – C5-0311/1999),
- vista la sua risoluzione del 28 ottobre 1999 sul progetto di bilancio³,
- visto l'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio,
- vista la proposta della Commissione sulla revisione delle prospettive finanziarie allegate all'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio⁴,
- visti la relazione della commissione per i bilanci e il parere della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sulla lettera rettificativa n. 4/2000 al progetto preliminare di bilancio per l'esercizio 2000 (A5-0095/1999),

¹ GU L 293 del 12.11.1994

² GU C 177 del 22.6.1999.

³ Processo verbale di giovedì 28.10.1999 (PE 168.537) A5-0030/1999.

⁴ GU C 172 del 18.6.1999, pag. 1.

- A. considerando la propria determinazione a vedere il bilancio 2000 finanziare le nuove priorità dell'Unione nel settore delle azioni esterne nel rispetto dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 e in particolare del punto 19, nonché della dichiarazione allegata all'accordo, che prevedono esplicitamente il ricorso ad una revisione delle prospettive finanziarie per la ricostruzione del Kosovo, una volta accertato e stimato il fabbisogno,
- B. considerando che, sulla questione del finanziamento della ricostruzione del Kosovo, il Parlamento persegue due obiettivi:
- determinare per il bilancio 2000 un importo ragionevole iscritto in uno sforzo di lunga durata e fondato su una stima precisa, realistica e pluriennale del fabbisogno nonché della parte dello sforzo che deve spettare all'UE;
 - concordare con il Consiglio un innalzamento dei massimali della rubrica 4 attraverso una revisione pluriennale delle prospettive finanziarie destinata a garantire il finanziamento del nuovo fabbisogno in Kosovo e nei Balcani, poiché queste nuove responsabilità non possono essere prese in considerazione a scapito delle tradizionali priorità dell'Unione,
- C. considerando la proposta di revisione presentata dalla Commissione che comporta un superamento del massimale della rubrica 4 delle prospettive finanziarie per il solo esercizio 2000,
- D. considerando che l'importo degli stanziamenti proposti dalla Commissione per la ricostruzione del Kosovo non si fonda su alcuna valutazione precisa e stabile del fabbisogno e che lo stesso si può dire delle stime relative al fabbisogno a medio termine concernente l'insieme dei Balcani, ma constatando che la Commissione sarebbe in grado di disporre di stime più solide alla fine del primo trimestre 2000,
- E. considerando l'indeterminazione del Consiglio di fronte ad un impegno di bilancio chiaro, valutato e pluriennale concernente il Kosovo e i Balcani,
- F. considerando che l'impossibilità in cui si trovano i due rami dell'autorità di bilancio di accordarsi sin d'ora su una idonea valutazione del fabbisogno finanziario a medio termine per il Kosovo e l'insieme dei Balcani, non deve tuttavia tradursi in un'interruzione dell'intervento di aiuto umanitario e dei primi sforzi di ricostruzione avviati in Kosovo, ma constatando che gli importi sin d'ora iscritti al bilancio 2000 nonché i riporti di stanziamenti dall'esercizio 1999 permettono di scartare ogni rischio di questo tipo nel primo semestre dell'esercizio 2000;

Priorità

1. deplora che la Commissione non abbia dimostrato maggiore rigore e lungimiranza nelle sue proposte e, in particolare, nella programmazione del fabbisogno finanziario del Kosovo sulla base di una proposta realistica fondata su esigenze affidabili e consolidate;
2. osserva in particolare che le stime proposte dalla Commissione, pur riferendosi alle conclusioni di uno studio della Banca mondiale sulle prevedibili necessità della regione, non si fondano invece su alcuna ipotesi precisa per quanto riguarda il volume globale del fabbisogno, la durata dello sforzo da intraprendere, la parte incombente all'Unione

europea, agli Stati membri e agli altri donatori nell'ambito di questo sforzo, nonché la capacità di assorbimento di una regione il cui PNL, secondo le analisi più ottimistiche, è pari a meno di 800 milioni di euro;

3. constata che, per quanto riguarda il finanziamento dei Balcani, il Presidente della Commissione ha vantato la volontà di impegnare l'UE per un importo pari a 5,5 miliardi di euro nell'arco di sette anni, ma che la Commissione non si considera in grado di procedere ad una valutazione adeguata del fabbisogno prima del mese di aprile 2000;
4. rileva che neanche la proposta del Consiglio volta a ripartire il fabbisogno finanziario del Kosovo, inizialmente stimato a 500 milioni di euro per il 2000, tra gli esercizi 2000 (360 milioni di euro) e il 2001 (140 milioni di euro) e a far finanziare una parte dello sforzo di ricostruzione nel 2000 attraverso i riporti di stanziamenti 1999 e grazie ad una riassegnazione di una parte dell'aiuto umanitario, si fonda su una seria analisi del fabbisogno, dell'auspicabile calendario e delle responsabilità che l'Unione deve assumersi;
5. ritiene quindi che la votazione di un bilancio per l'esercizio 2000 che rispetta il quadro delle prospettive finanziarie, ma non comporta alcuna iscrizione di nuove risorse per il Kosovo non può che indurre il Consiglio a negoziare il futuro finanziamento del Kosovo con il Parlamento su nuove basi improntate alla cooperazione;
6. limita, nell'attesa di una valutazione credibile del fabbisogno da parte della Commissione e di una seria proposta di revisione delle prospettive finanziarie, lo sforzo di bilancio in seconda lettura agli stanziamenti necessari al finanziamento della ricostruzione del Kosovo per i primi cinque mesi del 2000, vale a dire 115 milioni di euro finanziati a titolo di stanziamenti già iscritti in prima lettura (60 milioni sulla linea B7-546), dei riporti di stanziamenti dell'esercizio 1999 sulla stessa linea (20 milioni) e di un prelievo provvisorio di 35 milioni di euro sul programma Echo (B7-210);
7. accetta, per assumersi la sua giusta parte dello sforzo di rigore, di vedere finanziato il futuro accordo di pesca con il Marocco e il fabbisogno accertato a Timor orientale e in Turchia nel quadro delle prospettive finanziarie attuali, attraverso una riassegnazione degli stanziamenti iscritti alla rubrica 4 (azioni esterne) del bilancio;
8. ricorda la sua volontà di vedere gli stanziamenti di preadesione per Cipro e Malta figurare nella sottorubrica B7 (preadesione) ma, dinanzi al rifiuto del Consiglio di accettarlo, iscrive i necessari stanziamenti alla rubrica 4 per non penalizzare i paesi in questione;
9. attende la valutazione del fabbisogno finanziario per il Kosovo e per l'insieme dei Balcani che la Commissione ritiene di essere in grado di produrre entro aprile 2000 per determinare:
 - l'importo dello sforzo finanziario da avviare nel Kosovo e nell'insieme dei Balcani tra il 2000 e il 2006,
 - la parte di questo sforzo che dovrà essere assunta dall'Unione europea,
 - l'importo degli stanziamenti non coperti dai programmi esistenti e che implicano quindi un innalzamento del massimale della categoria 4;
10. ribadisce la propria determinazione a trarre quanto prima, e comunque entro il mese di

giugno, tutte le conseguenze dalla valutazione e dalla proposta della Commissione, negoziando con l'altro ramo dell'autorità di bilancio un'ideale revisione delle prospettive finanziarie della categoria 4 e votando un bilancio rettificativo e suppletivo che garantisca l'iscrizione degli stanziamenti necessari al Kosovo per l'esercizio 2000;

11. ritiene che le condizioni previste dall'articolo 14 del regolamento finanziario siano giustificate per le modifiche concernenti le linee della sottosezione 1 a) e delle rubriche 5 e 7 introdotte dalle lettere rettificative 1 e 2 al progetto di bilancio 2000, accolte senza emendamenti; per le linee della sottosezione 1 b) e della rubrica 4, ritiene invece che le condizioni previste dall'articolo 14 del regolamento finanziario non siano riunite e respinge queste parti della lettera rettificativa n. 2 al progetto di bilancio 2000, in quanto per queste rubriche non sono state avanzate "circostanze veramente eccezionali";

UAT: una vera riforma in corso

12. si compiace della reazione positiva manifestata dalla Commissione per quanto riguarda l'emendamento 460 nonché del suo approccio costruttivo sulla necessità di riforma; accoglie favorevolmente la decisione del vicepresidente Kinnock di collocare l'assistenza tecnica al cuore della riforma amministrativa; ricorda che il Consiglio ha inoltre approvato l'iniziativa volta a individuare le spese amministrative nella nomenclatura di bilancio;
13. ritiene che le garanzie relative all'attuazione dei principi perseguiti dal Parlamento, vale a dire lo smantellamento progressivo degli UAT, l'inventario delle mansioni che potrebbero essere delegate, la creazione delle Unità decentrate di esecuzione (UDE), inquadrate da personale statutario proveniente dalla Commissione e rientrante quindi nel suo ambito di competenza, siano ormai credibili perché si iscrivono in un calendario preciso e trasparente;
14. propone quindi di sbloccare la riserva del 90% decisa in prima lettura sugli stanziamenti destinati all'assistenza tecnica e alle spese amministrative e di trasferire il 10% degli stanziamenti amministrativi verso le linee operative, per condurre la Commissione ad una gestione più rigorosa; mantiene il 10% degli stanziamenti amministrativi in riserva per le linee della categoria 4, nell'attesa di un'informazione dell'autorità di bilancio sui contratti in corso;
15. si riserva di procedere ad un bilancio completo dell'azione della Commissione in materia entro la votazione in prima lettura del bilancio 2001;

Categorie 1, 3, 4 e 5

16. si compiace che un accordo sia intervenuto con il Consiglio su alcuni punti della lettera rettificativa n. 2 al progetto di bilancio per il 2000 e in particolare sulla sottorubrica 1a); al riguardo si compiace della decisione del Consiglio di accettare il finanziamento di 50 milioni di euro a favore della protezione dei consumatori, senza ridurre gli stanziamenti destinati alla distribuzione di prodotti alimentari alle persone svantaggiate;

17. constata che gran parte dei suoi emendamenti approvati in prima lettura non sono stati tenuti in considerazione dal Consiglio; insiste sulla necessità di garantire che il livello degli stanziamenti di pagamento da iscrivere in bilancio sia compatibile con quello degli stanziamenti d'impegno;
18. deplora che il Consiglio abbia respinto alcuni progetti pilota e azioni preparatorie i cui stanziamenti sono stati iscritti dal Parlamento nel pieno rispetto dell'AII del 6 maggio 1999; evidenzia inoltre che, nella scelta effettuata dal Consiglio nell'ambito dei progetti pilota e delle azioni preparatorie, quest'ultimo accetta di sopprimere le misure a favore dei dipendenti delle aziende colpite dalla soppressione del duty-free, misure che aveva esso stesso iscritto in prima lettura;
19. conferma le sue decisioni in prima lettura per quanto riguarda gli stanziamenti da iscrivere a favore delle azioni esterne dell'Unione, ma si vede costretto a procedere ad una riassegnazione di 150 milioni di euro per finanziare i nuovi fabbisogni relativi a Timor orientale, alla Turchia, a Cipro e Malta, nonché all'accordo di pesca con il Marocco; si è sforzato di procedere a questa riassegnazione senza sacrificare le priorità fondamentali del Parlamento, tenendo ad un tempo conto della rivalutazione del fabbisogno di cui alla lettera rettificativa n. 4 al PPB 2000;
20. si compiace altresì dell'accordo dato dal Consiglio all'attribuzione di 75 nuovi posti destinati all'OLAF nonché alla creazione di un'idonea struttura in bilancio; ricorda infine che il Consiglio ha approvato la trasformazione in stanziamenti dissociati dello strumento SAPARD di preadesione, astenendosi però dal dare un'interpretazione stimata della riduzione dei pagamenti;

Altre istituzioni

21. invita il Segretario generale ad adeguare la nuova politica di promozione del personale alle carenze finora evidenziate, soprattutto per quanto riguarda le possibilità di promozione nei gradi più bassi di ogni categoria;
22. osserva che la nuova politica di mobilità del personale della categoria A costituisce, in linea di principio, una buona misura per rendere il Segretariato generale del Parlamento più dinamico, ma sottolinea che, senza un maggiore sforzo sostanziale in materia di formazione professionale, ad esempio per quanto riguarda l'ambiente, i trasporti, l'agricoltura, ecc., vi sarà un'enorme perdita di capitale umano; chiede al Segretario generale di adottare misure per recuperare questa perdita di capitale umano a breve e medio termine;
23. è favorevole a mantenere l'accordo tra il Mediatore e il Parlamento per quanto riguarda le questioni amministrative, finanziarie e logistiche; sottolinea che, anche se il bilancio del Mediatore diventerà una sezione indipendente del bilancio generale delle Comunità a partire dal bilancio 2000 in poi, ciò non dovrebbe accompagnarsi ad un incremento del personale nel settore dell'amministrazione, del bilancio e delle finanze;
24. incarica la sua Presidente di dichiarare l'atto finanziario bilancio dell'Unione europea;
25. incarica la sua Presidente di trasmettere le presenti decisioni di bilancio al Consiglio, alla Commissione, alle istituzioni nonché agli organi consultivi interessati.

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE

A5-0095/1999/Parte 2

10 dicembre 1999

RELAZIONE

sul progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2000
(C5-0600/1999)

Parte 2: Motivazione

Documenti di lavoro

Parere-lettera della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sulla
lettera rettificativa n. 4/2000 al progetto preliminare di bilancio per
l'esercizio 2000

Commissione per i bilanci

Relatore: Jean-Louis Bourlanges

Sezione III – Commissione

INDICE

	Pagina
MOTIVAZIONE.....	3
L'avvenire degli UAT.....	4
- Introduzione.....	6
- Parte I – Strategie.....	7
- Parte II – Orientamenti.....	15
- Parte III – Calendario.....	31
L'applicazione dell'articolo 272 del trattato CE al bilancio 2000: possibili opzioni	34
Bilancio 2000: "Fai da te".....	38
Parere-lettera della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sulla lettera rettificativa n. 4/2000 al progetto preliminare di bilancio per l'esercizio 2000.....	45

MOTIVAZIONE

La motivazione illustra il contesto in cui è iscritta la procedura, affronta le principali questioni che sono state sollevate e le opzioni previste.

Questa parte della relazione riprende i vari documenti di lavoro elaborati dal relatore generale tra la prima e la seconda lettura della procedura di bilancio 2000.

L'AVVENIRE DEGLI UAT: INQUADRAMENTO O SMANTELLAMENTO?

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
I. STRATEGIE.....	7
A. LA CRISI E LA POSTA IN GIOCO.....	7
1. LA SCOMMESSA DELL' EFFICIENZA.....	6
2. la scommessa della.SUFFICIENZA	6
3. LA SCOMMESSA DELLA TRASPARENZA.	6
B. Gli obiettivi della Commissione.....	6
1. IL MIGLIORAMENTO DEL RAPPORTO COSTO-EFFICACIA MEDIANTE UNA MIGLIORE FLESSIBILITÀ DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVA.	6
2. L'UTILIZZO DELLE RISORSE UMANE NECESSARIE ALL'ESECUZIONE DELLE POLITICHE COMUNITARIE.	7
3. LA CREAZIONE DI UN'INTERPOSIZIONE TRA LA COMMISSIONE E IL SUO "TERRENO"	8
C. Le preoccupazioni del Parlamento.	9
1. COMPrensione DEI BISOGNI, TIMORE DELLE DERIVE.	9
2. ALLA RICERCA DI UN COMPROMESSO EQUILIBRATO.	9
3. L'ACCORDO SUL BILANCIO 1999: UN PRIMO PASSO IMPORTANTE VERSO LA TRASPARENZA.....	10
D. Il conflitto Parlamento/Commissione.	10
1. L'IRRIGIDIMENTO PARLAMENTARE NEL QUADRO DEGLI ORIENTAMENTI DI BILANCIO 2000.	10
a. <i>La richiesta di inventario del fabbisogno di personale</i>	11
b. <i>La richiesta di smantellamento degli UAT</i>	11
2. L'OPPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE.	11
3. VERSO UNA RIFORMA DI GRANDE PORTATA.....	11
a. Il Parlamento non deve accettare supinamente il rifiuto della Commissione dimissionaria.....	12
b. <i>La Commissione non deve ignorare la pertinenza intellettuale delle analisi critiche del sistema attuale.</i>	12

II.

Orientamenti.....	25
-------------------	----

A. RELATIVIZZARE LA QUESTIONE DEGLI UAT.....25

1. NECESSITÀ DI UNA REVISIONE GLOBALE DELLA POLITICA IN MATERIA DI SUBAPPALTO DELLA COMMISSIONE.	25
2. ARTIFICIOSITÀ DEI CRITERI ADOTTATI DALLA COMMISSIONE PER DEFINIRE GLI UAT.....	25
a. La durata	26
b. Il carattere esterno	26
c. La natura del beneficiari.	26
d. La natura dell'azione.....	26
3. NECESSITÀ DI RIFORMA DELLE PRASSI CONTRATTUALI DELLA COMMISSIONE.	27

B. Definire ciò che non si deve privatizzare.....28

1. L'ESERCIZIO DIRETTO O INDIRETTO DI UN POTERE DISCREZIONALE.....	28
2. COMPITI CHE NON POSSONO ESSERE REGOLAMENTATI DAL MERCATO.....	29
a. Una chiara valutazione a priori della prestazione da delegare.	30
b. La sostituibilità di un contraente con un altro	30
c. Una capacità di valutazione a posteriori.....	31

C. Riorganizzare il settore dell'esternalizzazione.....33

1. INDIVIDUARE GLI OBIETTIVI DELL'ESTERNALIZZAZIONE.	33
a. Flessibilizzazione:	33
b. Responsabilizzare.....	34
c. Associare	34
2. DIVERSIFICARE GLI STRUMENTI DELL'ESTERNALIZZAZIONE.	35
a. Modulare le strategie di esternalizzazione	35
b. Creare strumenti amministrativi nuovi	36
3. GARANTIRE LA TRASPARENZA DI BILANCIO	37
a. Mettere fine al finanziamento delle spese amministrative attraverso stanziamenti operativi.....	37
b. Riformare la nomenclatura di bilancio.	37
c. Garantire i poteri dell'autorità legislativa e dell'autorità di bilancio.....	37
4. RISANARE E ALLEGGERIRE LA GESTIONE E IL CONTROLLO DELLE ATTIVITÀ ESTERNALIZZATE.....	38
a. Respingere le derive burocratiche del vade-mecum.....	38
b. Porre fine alla relazione paranoica tra l'amministrazione comunitaria e gli UAT.	39

Conclusione :

Calendario.....
.....41

A.....Prima della seconda lettura del
bilancio.....32

B.....Prima del 15 aprile
2000.....42

Introduzione

« I casi esaminati dal comitato degli Esperti-Indipendenti e ripresi nella sua relazione del 15 marzo 1999 corrispondono a delle Direzioni Generali con un tasso elevato di risorse esterne”. Queste righe tratte dall’esercizio di screening noto con il nome di Decode contrassegnano nella maniera più succinta e incisiva il carattere centrale dei problemi posti in questi ultimi anni alla Commissione dallo sviluppo del processo di esternalizzazione di taluni dei suoi compiti amministrativi. “Si noterà, aggiungono i relatori di Decode, che tra i sette servizi ... che presentano un notevole grado di dipendenza esterna, ... cinque sono stati oggetto di un esame particolare da parte del comitato degli Esperti-Indipendenti”.⁵ Non è eccessivo affermare che l’origine diretta delle dimissioni della Commissione Santer nello scorso mese di marzo sono stati i problemi relativi al subappalto, che si sono estremamente acuiti, con, in particolare, la disfunzione del programma Echo e dell’U.A.T Leonardo.

Dato che gli Uffici di assistenza tecnica (*UAT*), che vengono definiti solitamente come degli organismi privati che esercitano un certo numero di mansioni più o meno integrate di carattere amministrativo o tecnico, per delega contrattuale della Commissione, costituiscono l’espressione più compiuta di tale tendenza all’esternalizzazione, si comprende come mai la questione del loro avvenire sia al centro delle preoccupazioni e dei progetti di riforma della nuova Commissione. Del resto quest’ultima si troverà in eredità, tra l’altro, un progetto di vademecum pubblicato il 1° luglio scorso dal Collegio dimissionario allo scopo di fornire un quadro regolamentare e procedurale concepito per eliminare gli abusi e le derive constatati anteriormente nella gestione degli *UAT*. Spetterà quindi alla squadra del signor Prodi pronunciarsi sull’adeguatezza di tale documento rispetto all’obiettivo perseguito e più generalmente scegliere tra uno sforzo supplementare di inquadramento degli uffici esistenti e un’iniziativa più radicale, raccomandata dal Parlamento nei suoi orientamenti di bilancio del 23 marzo 1999, e mirante allo smantellamento di un sistema costruito empiricamente, senza linea direttrice, a seconda di come si presentavano la congiuntura politica e gli interessi tattici dell’amministrazione comunitaria.

Il presente documento mira ad esaminare le strategie seguite finora dai due attori principali, la Commissione e il Parlamento – il Consiglio è stato su questa questione di una discrezione notevole – e a proporre degli orientamenti sui quali la Commissione e il Parlamento potrebbero impegnarsi nel quadro della procedura di bilancio 2000.

⁵ Relazione Decode “Delineare la Commissione di domani” P. V. e 20

I. STRATEGIE

A. La crisi e la posta in gioco

La crisi interistituzionale nata da una percezione diversa della Commissione e del Parlamento dei problemi connessi alla gestione da parte dell'amministrazione comunitaria delle sue risorse esterne è scoppiata durante l'inverno 98/99, ma covava già da molti anni, dando origine ora a degli scontri ora a dei compromessi tra le due istituzioni, scontri e compromessi imperniati su tre scommesse principali:

1. la scommessa dell'efficienza.

La preoccupazione dell'efficienza, vale a dire della produttività, la volontà di un'utilizzazione ottimale del denaro pubblico (value for money), alimenta un dibattito in parte ideologico tra coloro che denunciano i costi eccessivi di una burocrazia pubblica composta di funzionari titolarizzati e ben pagati e coloro che si inquietano delle possibilità di appropriazione indebita del denaro pubblico che la logica dell'"appalto" che sottende la creazione degli UAT offrirebbe a dei contraenti poco scrupolosi.

2. la scommessa della sufficienza.

La Commissione ritiene di essere costantemente in situazione di penuria relativa di risorse umane di fronte al regolare aumento delle sue missioni, cerca con ogni mezzo, tra cui il ricorso agli UAT, di affrancarsi dalle costrizioni dovute alla fissazione di un massimale della rubrica 5 (spese amministrative) delle prospettive finanziarie.

3. la scommessa della trasparenza.

Il ramo parlamentare dell'autorità di bilancio è particolarmente attento a contrastare l'utilizzazione deviata degli stanziamenti operativi che figurano alla parte B del bilancio per retribuire del personale che svolge di fatto compiti amministrativi, laddove secondo il regolamento finanziario tali retribuzioni dovrebbero figurare alla parte A del bilancio.

Di fronte a queste tre scommesse la Commissione e il Parlamento hanno reagito in maniera sensibilmente diversa.

B. Gli obiettivi della Commissione

Quest'ultima ha di fatto perseguito tre obiettivi distinti di cui soltanto il primo è stato chiaramente e costantemente realizzato:

1. Il miglioramento del rapporto costo-efficacia mediante una migliore flessibilità della gestione amministrativa.

Una siffatta ambizione, che presuppone la realizzazione di un'analisi comparata dei costi inerenti ai vari modi di gestione (bench marking) viene presentata nel complesso dei documenti elaborati in materia dalla Commissione, in particolare SEM 2000, MAP 2000, Decode e, oramai, il vademecum relativo agli UAT. E' significativo che quest'ultimo documento faccia del rapporto costo-efficacia il criterio esclusivo della decisione di utilizzazione di un UAT, disponendo che vi

sarà “fatto ricorso allorché i servizi dimostrino che la delega di taluni compiti corrisponde agli obiettivi di buona gestione finanziaria e di flessibilità di gestione dei programmi-azioni”⁶. Senza dubbio l’allegato 1 – e non già il corpo stesso del vademecum – sembra escludere dal campo le funzioni dette di “pubblico potere”, ma queste sono definite in termini così vaghi e così poco vincolanti che alla fin fine è proprio il criterio economico che si suppone determini, praticamente da solo, la decisione di ricorso a un UAT.

E’ del resto quanto rivendica chiaramente la Commissione allorché rivolge a chi di dovere la seguente messa in guardia: “esigere che i servizi della Commissione siano in grado di far fronte a tutti gli aspetti legati all’attuazione delle politiche comunitarie sarebbe non soltanto illusorio ma anche poco auspicabile. Ciò implicherebbe l’internalizzazione di competenze e di mansioni con la conseguente necessità di accrescere notevolmente gli effettivi della Commissione per il loro assolvimento”⁷. Non si può essere più espliciti nell’affermare che l’obiettivo di un UAT è in primo luogo di mettere a disposizione, non fosse che indirettamente, un personale para-amministrativo relativamente a buon mercato.

2. L’utilizzo delle risorse umane necessarie all’esecuzione delle politiche comunitarie.

A lungo inconfessato nella misura in cui era dettato dalla preoccupazione di sfuggire al carattere troppo rigido della rubrica 5 del bilancio e portava quindi la Commissione a non tener conto della volontà dell’autorità di bilancio, il ricorso agli UAT quale mezzo per superare la penuria di personale amministrativo è stato infine ammesso, e in termini molto chiari, dal Presidente Santer in occasione della crisi dell’inverno 98/99. Sta di fatto che la Commissione, pur sembrando adattarsi all’obiettivo della crescita zero degli effettivi proclamato dall’autorità di bilancio, ha perseguito in realtà un obiettivo assai diverso. Dal 1993 fino ad ora l’azione della Commissione si è sviluppata, non senza successo, in quattro direzioni:

- a. La creazione nella parte A del bilancio di 1830 nuovi impieghi⁸ negoziati tra il 1992 e il 1997 in contropartita della rimessa in discussione dei mini-bilanci e ottenuti mediante la trasformazione degli stanziamenti operativi in impieghi amministrativi (TSI). La Commissione ha quindi, in un certo qual senso, raccolto quello che ha seminato.
- b. Il mantenimento, a titolo derogatorio, ma non marginale, di un’assistenza tecnica e/o amministrativa distinta dagli UAT e finanziata sulla parte B del bilancio, assistenza valutata dalla Commissione a 710 uomini/anno⁹. Questa ha preso in particolare la forma di mini-bilanci residui (fondi strutturali, ricerca) ovvero di “agevolazioni STAP” consentite nel 1996 dal Parlamento al signor Liikanen allo scopo di migliorare la gestione dei programmi Phare e Tacis, Meda e più tardi Echo. Ricorderemo qui, a titolo informativo, il finanziamento del personale adibito alla gestione del programma Echo e retribuito per contratto con la società Perry Lux in piena contraddizione con gli accordi STAP e per di più a condizioni fraudolente.

⁶ Vademecum P. 4

⁷ Nota di sintesi del 30/11/98 relativa “all’indagine sull’utilizzazione dell’assistenza tecnica e amministrativa esterna da parte dei servizi della Commissione” P. 2.

⁸ Relazione di valutazione della politica di trasformazione degli stanziamenti in impieghi (T.S.I.) Allegato I. P. 5.

⁹ Nota di sintesi del 30/11/98 relativa all’indagine sull’utilizzazione e l’assistenza tecnica e amministrativa esterna da parte dei servizi della Commissione P. 4.

c. L'aumento del numero di impieghi imputati alla parte A del bilancio risultante dalla creazione al lordo di 2618 impieghi nel quadriennio 93-97, cioè 1448 in più delle creazioni garantite da un'entrata corrispondente nel quadro dell'operazione T.S.I..

d. La creazione di UAT valutati dalla relazione Decode¹⁰ a 51 e che consumano, nella misura in cui l'opacità del sistema lo lascia trasparire, un numero crescente di stanziamenti (oltre 30 milioni di euro, per esempio, tra il bilancio 99 e il progetto di bilancio 2000). Secondo l'indagine¹¹ della Commissione, gli UAT utilizzerebbero oggi circa 1000 uomini/anno e consumerebbero annualmente, per i propri bisogni amministrativi, 190 milioni di euro di cui 170 figurano nella parte B del bilancio. Il rapporto dell'I.G.S. mette chiaramente in evidenza¹² a tale proposito il legame tra le restrizioni cui sono soggetti gli stanziamenti iscritti nella parte A del bilancio e il ricorso a degli UAT finanziati sugli stanziamenti operativi¹³: "appare in modo quanto mai evidente, rileva il rapporto, che l'imputazione delle spese relative agli UAT diventa sempre più condizionata dalla rarità delle risorse della parte A rispetto alle risorse della parte B, che la ripartizione delle spese di assistenza tecnica tra "amministrativi" e "operativi" diviene sempre più artificiale e non ha luogo sulla base di criteri obiettivi e armonizzati».

3. La creazione di un'interposizione tra la Commissione e il suo "terreno"

Sarebbe senz'altro difficile farlo ammettere esplicitamente, ma come non vedere nella creazione di questi anelli di Saturno che attorniano la Commissione l'espressione di una cultura che si può qualificare come "platonica", mirante a sottrarre l'istituzione ai compiti di gestione quotidiana che il filosofo greco avrebbe qualificato di "servili", e a una fastidiosa promiscuità con il pubblico. Storicamente portata alla concezione piuttosto che all'esecuzione, disponendo tradizionalmente di potenti intermediari costituiti dalle amministrazioni nazionali, la Commissione si è spontaneamente dedicata, nell'esercizio delle responsabilità dirette conferitele in questi ultimi anni, a scongiurare tramite strutture protettive create a tal fine, i rischi di una relazione troppo intima con i beneficiari finali della sua azione. Stando così le cose, non ci si stupirà del fatto che, quali che siano le precauzioni terminologiche che escludono le mansioni dette di "pubblico potere" dal campo delle competenze degli UAT, questi ultimi si siano visti affidare molto spesso delle responsabilità di carattere amministrativo, nel qual caso il ricorso a

¹⁰ Relazione Decode Punto 1.7.1 P. 20.

¹¹ Indagine sull'utilizzazione dell'assistenza tecnica e amministrativa ...P. 3. La differenza di valutazione di questo organico (1000 uomini/anno nel Decode contro 710 nella nota di sintesi citata prima) dipenderebbe dal fatto che Decode tiene conto di tutti gli UAT mentre la nota di sintesi conteggia solo gli UAT finanziati nella parte B del bilancio..

¹² Rapporto d'ispezione dell'I.G.S. sul ricorso dei servizi della Commissione agli Uffici di assistenza tecnica (UAT) Bruxelles 04.02.98. P 37.

¹³ Il 14/05/93 i Direttori Generali delle DG IX, IXX, e XX avevano tuttavia inviato a tutti i Direttori Generali e Capi Servizio una nota tendente a precisare le condizioni d'imputazione delle spese di personale a ciascuna delle due parti del bilancio. Secondo tale nota, rientrano nella parte A "le spese relative a un'assistenza tecnica prestata alla Commissione da una persona giuridica (o una persona fisica) per l'attuazione di una politica, qualora la Commissione non disponga di personale sufficiente o delle qualifiche specifiche richieste". Rientra invece nella parte B "l'assistenza tecnica finanziata dal bilancio per l'attuazione di una politica. Tale assistenza ha l'obiettivo di ovviare alla mancanza di capacità amministrativa o tecnica dei paesi beneficiari". (Rapporto I.G.S. P. 39).

degli organismi privati era di fatto meno giustificato dalla natura delle mansioni assunte che non dalla necessità di colmare, con qualche succedaneo burocratico, il vuoto organizzativo derivante dall'assenza di un intermediario amministrativo istituzionalizzato.

Senza dubbio i funzionari della Commissione, di fronte a quella che potrebbero avvertire come un'accusa eccessiva di titubanza burocratica, nutrono la tentazione di giustificarsi con il cospicuo numero di progetti, quindi di contratti che occorre gestire, cosa impossibile a partire dal centro senza creare un vero e proprio intasamento. Senza contestare la gravità dei problemi di gestione posti dalla proliferazione delle azioni comunitarie di piccole dimensioni e dal costo amministrativo unitario elevato, è lecito dubitare che gli UAT costituiscano una risposta adeguatamente dimensionata a tale sfida. Si osserva in effetti che questi ultimi impiegano, secondo le stime ufficiali,¹⁴ circa 1000 uomini/anno, pari a meno di un ventesimo degli effettivi della Commissione e poco più dei posti attualmente non assegnati. E' quindi da attribuirsi proprio un'esigenza qualitativa di presa di distanze da responsabilità gestionali ritenute troppo prosaiche, piuttosto che a un'esigenza quantitativa di cambiamento di scala nella mobilitazione dei mezzi, la predilezione della Commissione per queste forme di intermediazione amministrativa privata costituite dagli UAT e ulteriormente dagli Uffici di studi e di consulenza.

Pertanto lo sviluppo degli UAT appare come la risultante di tre grandi categorie di preoccupazioni, economiche, amministrative e culturali, della Commissione, preoccupazioni legittime in misura diseguale e del resto più o meno chiaramente assunte dall'istituzione, ma che spiegano il vigore del movimento e la determinazione dell'amministrazione comunitaria a trovare con il Parlamento degli accomodamenti atti a garantirne la salvaguardia.

C Le preoccupazioni del Parlamento

1. Comprensione dei bisogni, timore delle derive

Per molto tempo il Parlamento ha evitato qualsiasi messa in discussione globale degli UAT. Il suo atteggiamento degli ultimi anni è stato caratterizzato da un misto di adesione, di riserva e di ostilità: adesione alla volontà di modernizzazione della gestione pubblica, di riduzione del costo della risorsa e di flessibilizzazione dello strumento amministrativo comunitario; riserva di fronte all'idea di una crescita, diretta o indiretta, degli effettivi non accompagnata da uno sforzo sufficiente di riduzione del numero di posti vacanti e di redistribuzione del personale; franca ostilità infine nei confronti delle imputazioni abusive di spese di personale su stanziamenti operativi ad onta del regolamento finanziario e delle esigenze più elementari di trasparenza.

2. Alla ricerca di un compromesso equilibrato

La complessità delle sue attese e dei suoi timori ha molto logicamente portato il Parlamento a rifiutare lo scontro frontale con la Commissione e a preferirgli una politica di vigilanza riformista e la ricerca di un accordo tra le due istituzioni destinato a inquadrare lo sviluppo degli UAT e a prevenirne le derive senza per questo rimetterne in causa il principio. Tra un Parlamento prudente ma aperto e una Commissione cosciente della necessità di rinunciare a qualche cosa per salvaguardare l'essenziale, si doveva logicamente pervenire a un certo numero di compromessi basati tutti, più o meno, su un duplice equilibrio:

¹⁴ Indagine sull'utilizzazione...O. 3.

- Equilibrio tra l'artistica indeterminatezza mantenuta dalla Commissione sulla natura dei compiti suscettibili di essere eseguiti nel quadro degli UAT e lo scrupolo dell'autorità legislativa e/o di bilancio di attorniare il ricorso effettivo agli UAT di garanzie procedurali relative alla valutazione dei costi, la competitività tra i candidati, la valutazione delle prestazioni e i controlli di prezzi e di qualità. Insomma, poco o niente principi, ma in cambio una tutela amministrativa incessante e multiforme!
- Equilibrio tra il diritto riconosciuto di utilizzare taluni stanziamenti operativi per finanziare delle mansioni amministrative, quindi spese di personale e, come contropartita, il duplice sforzo volto sia a limitare il ricorso a tali agevolazioni (soppressione di una parte dei mini-bilanci) che a far apparire nei documenti di bilancio la parte di stanziamenti operativi assegnati di fatto a spese di personale. E', in un certo qual modo, l'obbligo di trasparenza quale prezzo della deroga!

3. L'accordo sul bilancio 1999: un primo passo importante verso la trasparenza

L'emendamento trasversale che figura in testa alla parte B del bilancio 1999 è stato l'espressione più compiuta di questa ricerca di un compromesso accettabile per le tre istituzioni. Esso si basa su quattro idee principali:

- Differenziazione tra tre categorie di UAT classificate in riferimento al beneficiario del compito da svolgere: a seconda che l'UAT agisca a beneficio esclusivo dei partner, a beneficio sia della Commissione che dei suoi partner o a beneficio esclusivo della Commissione, l'imputazione delle sue spese amministrative alla parte B del bilancio è di diritto autorizzata dall'autorità legislativa e/o di bilancio o semplicemente proscritta.
- mantenimento delle deroghe storiche al principio di soppressione dei mini-bilanci a beneficio della ricerca e dei fondi strutturali.
- distinzione tra le azioni vecchie e nuove, nel senso che le prime possono dare luogo a imputazione alla parte B del bilancio di spese di assistenza tecnica o amministrativa su autorizzazione dell'autorità di bilancio (commento), mentre l'imputazione delle seconde esige, per converso, al tempo stesso l'avallo dell'autorità legislativa (basi giuridiche) e di bilancio: si tratta del sistema della "doppia chiave".
- Fissazione di un massimale e messa in evidenza, mediante il commento del bilancio o una relazione specifica, della parte delle spese operative destinata all'assistenza tecnica e amministrativa.

D. Il conflitto Parlamento/Commissione

1. L'irrigidimento parlamentare nel quadro degli orientamenti di bilancio 2000

La votazione degli orientamenti di bilancio per l'esercizio 2000, avvenuta il 23 marzo 1999, è stata l'occasione di un'indiscusso irrigidimento della posizione del Parlamento europeo: quest'ultimo confermava in effetti nei confronti della Commissione i cui membri si erano appena dimessi le due esigenze formulate qualche settimana prima dalla commissione per i bilanci:

- a. La richiesta di inventario del fabbisogno di personale. Il Parlamento chiedeva in effetti «alla Commissione, nell'ambito del suo attuale programma di riforma, di presentare entro

il 30 giugno 1999 una relazione che indichi le priorità e il fabbisogno effettivo di personale, sia in termini quantitativi che di mansioni, per assicurare il buon funzionamento delle politiche dell'Unione europea nel XXI secolo».

- b. La richiesta di smantellamento degli UAT. Il Parlamento fissava tra le sue priorità “lo smantellamento progressivo degli uffici di assistenza tecnica i quali svolgono funzioni che la stessa amministrazione della Commissione potrebbe assumersi”. Si trattava, da parte della commissione per i bilanci, che su ciascuno di questi due punti era andata al di là delle proposte del relatore, di sottolineare alla Commissione che l’epoca del bricolage amministrativo e di bilancio era oramai passata. Il messaggio del Parlamento europeo era che era diventato indispensabile ripensare in profondità la politica dei mezzi amministrativi e delle risorse umane della Commissione, sopprimendo i due principali fattori di incertezza che vietavano qualsiasi approccio razionale del problema: l’indeterminatezza dei compiti suscettibili per loro natura di essere delegati contrattualmente a degli organismi privati e l’ignoranza, reale o pretesa tale, dei mezzi necessari alla Commissione per eseguire correttamente il suo lavoro.

2. L’opposizione della Commissione.

Per usare un’espressione eufemistica, la Commissione non ha reagito positivamente a questa chiara ingiunzione del ramo parlamentare dell’autorità di bilancio. La sua risposta è stata doppiamente inappropriata. Sulla valutazione del fabbisogno essa ha semplicemente rifiutato non soltanto di presentare alla data convenuta la relazione ma anche, a quanto pare, di avviarne l’elaborazione, limitandosi a invitare il Parlamento a meditare sulla relazione Decode (Delineare la Commissione di domani) documento estremamente prezioso nella misura in cui presenta una fotografia interessante della situazione amministrativa attuale, ma così lacunoso sulle prospettive future che si sarebbe tentati di ribattezzarlo “Decojour’d’hui” (appena oggi). Quanto alla questione degli UAT, essa ha dato luogo all’elaborazione del vademecum del 1° luglio che, lungi dal prefigurare lo “smantellamento progressivo” richiesto, mira al contrario a inquadrarne il funzionamento in una rete impressionante di vincoli regolamentari e procedurali di spaventosa farraginosità burocratica.

Laddove il Parlamento invitava la Commissione a determinare, su solide basi intellettuali, la suddivisione auspicabile tra ciò che in futuro doveva essere gestito direttamente dall’amministrazione comunitaria e ciò che non doveva esserlo, il vademecum si limitava a proporre le condizioni atte a garantire l’ufficializzazione e la perpetuazione del sistema esistente.

3. Verso una riforma di grande portata.

La posizione alla quale la Commissione è apparsa ancorarsi durante tutta la primavera del 1999 era di fatto assolutamente indifendibile e alla nuova Commissione spetta il merito di averlo, a quanto sembra, ammesso per bocca del suo presidente, il signor Neilm Kinnock, senza che a tutt’oggi sia possibile determinare l’ampiezza delle trasformazioni che quest’ultimo sembra disposto a prevedere. L’evoluzione della Commissione su questo dossier delicato si spiega sulla base di considerazioni che sono al tempo stesso politiche e intellettuali.

- a. Il Parlamento non deve accettare supinamente il rifiuto della Commissione dimissionaria.
La nuova Commissione sbaglierebbe in effetti a voler considerare l'irrigidimento parlamentare manifestato in occasione dell'adozione degli orientamenti per il bilancio 2000 unicamente come l'espressione di un accesso di irritazione del Parlamento. Come si è ricordato nell'introduzione, è la crisi del subappalto, intesa nel senso lato del termine, che è stata ieri all'origine delle dimissioni della Commissione Santer, ed è la riforma dell'amministrazione comunitaria che costituisce oggi la prima priorità della Commissione Prodi. Sopravvenuta dopo lo scandalo Echo, la crisi dell'UAT Leonardo ha rivelato, in tutta la sua ampiezza, l'inadeguatezza delle modalità tradizionali del subappalto amministrativo e, in particolare, i vizi strutturali inerenti alla delega contrattuale di taluni compiti amministrativi a organismi privati. Nella storia degli UAT si avrà un prima e un dopo Agenor.
Tramite la procedura di bilancio il Parlamento dispone di tutti i mezzi, se saprà dar prova della sua risolutezza politica, per esercitare sulla Commissione una forte pressione in quanto detiene la chiave di qualsiasi aumento di mezzi in personale votati nella parte A del bilancio nel quadro della rubrica 5 delle prospettive finanziarie e, forse più essenzialmente, del mantenimento di taluni mezzi amministrativi, gli stessi utilizzati dagli UAT prelevati nella parte B del bilancio sugli stanziamenti operativi.
Su questo terreno, quello del rispetto della disciplina di bilancio e del confinamento dei mezzi amministrativi della Commissione nella rubrica appropriata delle prospettive di bilancio, il Parlamento è per di più sicuro di venire incontro alle preoccupazioni del Consiglio.
- b. La Commissione non deve ignorare la pertinenza intellettuale delle analisi critiche del sistema attuale
Alle critiche tradizionalmente rivolte dal Parlamento europeo al sistema degli UAT, critiche che l'amministrazione comunitaria accoglie abitualmente con un misto di scetticismo e di inerzia, si è ora aggiunta un'assai severa messa in discussione da parte degli Esperti Indipendenti delle attuali modalità di esternalizzazione di taluni compiti amministrativi. La seconda relazione degli esperti ha, in particolare, non soltanto messo in discussione il sistema degli UAT, ma addirittura il regime generale delle sovvenzioni comunitarie.
Se la Commissione non sembra essere mai stanca di guerreggiare per mantenere delle agevolazioni amministrative e di bilancio che essa ha saputo procurarsi in passato, si può ben scommettere che reagirà positivamente alla duplice pressione del Parlamento e del Comitato degli Esperti. E a maggior ragione poiché, sotto sotto, essa è convinta della necessità di non limitarsi a una strategia conservatrice e difensiva e di avviarsi lungo il cammino di importanti riforme. E' così, per esempio, che lo stesso signor Steffen Smidtt, allora Direttore Generale della D.G. IX, nel suo commento al rapporto dell'I.G.S, si sforzava di situare il dibattito al suo giusto livello: "credo che sia comunque necessario, scriveva egli nel 1998, trascendere la questione stessa degli UAT per affrontare quella dell'inadeguatezza delle strutture attuali della Commissione rispetto ai suoi bisogni di gestione. La Commissione dovrà in futuro concentrarsi sulla definizione delle politiche e delegare a dei partner esterni una parte crescente della loro esecuzione... Una soluzione da esplorare sarebbe quella dello sviluppo di una nuova generazione di organismi di diritto comunitario. Queste nuove strutture amministrative di tipo diverso dalle "agenzie" che conosciamo attualmente, garantirebbero l'attuazione di programmi e progetti, in base a istruzioni della Commissione, ma con l'aiuto di una struttura più flessibile di gestione".

Quelle che ieri erano soltanto considerazioni personali di un alto funzionario sono oggi rilanciate sul piano politico, dal momento che il vicepresidente della Commissione incaricato della questione, il signor Neil Kinnock, ha affermato con forza nel quadro della sua audizione l'interesse del nuovo collegio per questo tipo di innovazione amministrativa e la sua disponibilità a ricercare con il Parlamento una dottrina più precisa e più soddisfacente delle "core functions" che la Commissione non deve delegare a organismi esterni.

I tempi sono decisamente maturi per una rifondazione dell'amministrazione comunitaria. Bisogna tuttavia che essa si basi su fondamenta solide!

II. ORIENTAMENTI

Una nuova politica relativa agli uffici di assistenza tecnica presuppone una riarticolazione della dottrina dell'esternalizzazione amministrativa e tecnica attorno a tre orientamenti generali.

A. Relativizzare la questione degli UAT

1. Necessità di una revisione globale della politica in materia di subappalto della Commissione.

La questione dell'esternalizzazione di taluni compiti amministrativi non può ridursi all'alternativa semplicistica che oppone due modalità di gestione archetipiche: gestione amministrativa diretta da parte del personale statutario e gerarchicamente sottoposto ad un'autorità politica, da un lato, e gestione privata affidata per contratto ad organismi indipendenti dall'amministrazione e ricorrendo a collaboratori di diritto privato, dall'altro. La gamma teorica delle possibilità intermedie fra questi due estremi comprende diversi gradi basati sulla combinazione di quattro variabili: lo statuto del personale impiegato, il grado di autonomia del contraente, la natura giuridica di quest'ultimo, le modalità di finanziamento da parte della Commissione.

L'esternalizzazione appare come una sorta di scala di Jacob tesa fra i due estremi della gestione pubblica centralizzata e della privatizzazione e, per essere condotta con efficacia, richiede un approccio ad hoc basato su un'approfondita analisi degli obiettivi perseguiti e dei mezzi corrispondenti.

Sarebbe quindi un errore grossolano, lo stesso che commette il vademecum, concentrare artificiosamente gli sforzi di moralizzazione e razionalizzazione del sistema sulla sola riforma degli UAT. Questi ultimi costituiscono una categoria giuridico-amministrativa non ben definita e troppo ristretta:

- non ben definita in quanto i criteri adottati dalla Commissione per distinguerli da tutti gli altri contraenti dell'amministrazione sono in larga misura artificiosi;
- troppo ristretta in quanto gli UAT intrattengono con l'amministrazione comunitaria rapporti contrattuali di tipo tradizionale, il che significa che a dover essere riformate sono le prassi contrattuali nel loro complesso.

Concentrare la volontà di riforma sui soli UAT non mancherebbe di provocare effetti perversi e di comportare quasi meccanicamente, per un fenomeno di vasi comunicanti, un maggior ricorso a modalità di gestione esternalizzate ritenute meno direttamente esposte rispetto a quella degli UAT veri e propri. A dover essere oggetto di una rivalutazione è quindi tutta la politica in materia di subappalto.

2. Artificiosità dei criteri adottati dalla Commissione per definire gli UAT

La Commissione non riesce a definire e determinare l'esatta natura di un organismo difficilmente distinguibile dalle altre categorie di enti giuridici con i quali l'amministrazione comunitaria stipula contratti. A questo proposito, non si può non essere colpiti dal carattere arbitrario dei criteri adottati nel corso degli anni passati per distinguere gli UAT. A titolo di esempio, se ne citano quattro:

- a. La durata. Sono esclusi dalla definizione di UAT e, quindi, dal rigore del vademecum, gli uffici che stipulano con la Commissione contratti di durata inferiore ad un anno. Ciò sembra presupporre che sia più difficile sperperare il denaro pubblico con un sistema basato su scadenze annuali anziché pluriennali, il che dipende sicuramente da un'eccessiva fiducia nelle virtù del bilancio annuale.
- b. Il carattere esterno. Ci si è abituati a considerare essenziale che il personale degli UAT operi esternamente e si è quindi fatto di questa particolarità topografica che riguarda il personale degli organismi sotto contratto uno degli elementi costitutivi della natura degli UAT. In realtà, è strano che, nell'epoca del telelavoro, un'istituzione suddivisa fra 53 sedi distinte imponga fra coloro che si attivano per essa la barriera virtuale di un muro invisibile! A questo proposito, non si può resistere alla tentazione di ricordare che nella nomenclatura della Commissione gli interpreti free-lance sono considerati collaboratori esterni pur operando all'interno di cabine interne a tale Istituzione, il che tenderebbe a provare che si può essere allo stesso tempo lavoratori esterni ed interni!
- c. La natura del beneficiario. Si tratta di un'incongruenza ancor più grave in quanto da lungo tempo questo elemento è alla base di tutta la dottrina in materia di controllo degli UAT e viene riaffermata nel vademecum. Da diversi anni prevale infatti l'idea di un trattamento distinto degli UAT che agiscono nell'interesse esclusivo della Commissione, nell'interesse reciproco della Commissione e dei beneficiari della sua azione e, infine, nell'interesse esclusivo di questi ultimi. Nel primo caso, le spese per il personale sono iscritte nella parte A del bilancio, ma la costituzione di un UAT non è subordinata all'adozione di una base giuridica in quanto tale decisione rientra nelle competenze esecutive della Commissione. Nel secondo caso, gli stanziamenti per il personale sono imputati alla parte B, ma devono essere autorizzati da una base giuridica, costituire l'oggetto di un commento di bilancio ad hoc ed essere vincolati ad un massimale. Nel terzo caso, infine, l'UAT non viene considerato l'unico operatore ed il vademecum non si applica.
- Queste distinzioni bizantine lasciano perplessi. Non si capisce infatti la pertinenza di un criterio di destinazione dell'azione comunitaria, che non può avere altra finalità se non quella di recare beneficio a persone esterne alle Istituzioni ed il contribuente ha senza dubbio un identico interesse a che il suo denaro venga speso in maniera soddisfacente nella realizzazione degli interventi amministrativi, indipendentemente dal fatto che questi ultimi servano direttamente o indirettamente il beneficiario finale. Rinunciare all'unità ed all'omogeneità delle procedure di autorizzazione, valutazione e controllo non costituisce la soluzione migliore al problema posto. In realtà, l'unico criterio valido, in teoria presente in alcuni testi della Commissione, un po' perso di vista nella pratica, non è quello della destinazione finale degli stanziamenti, ma piuttosto quello della responsabilità finale della Commissione riguardo al loro utilizzo. In altre parole, il problema consiste nel sapere se, in assenza dell'UAT interessato, la gestione degli stanziamenti di cui quest'ultimo si dovrebbe occupare verrebbe assunta dalla Commissione, dal beneficiario del programma o da una struttura mista.
- d. La natura dell'azione. L'UAT viene spesso definito dall'alto grado di complessità e integrazione amministrativa della prestazione che dovrebbe effettuare. In realtà, i compiti affidati per contratto ad organismi esterni presentano soprattutto un elevato livello di eterogeneità. Si può tuttavia ritenere che il più delle volte costituiscano compromessi empirici fra due modelli essenziali:

- Il modello proconsolare. Il contraente svolge il ruolo di un'amministrazione delegata, di un'amministrazione supplementare, assumendo per conto della Commissione e sotto il suo controllo più o meno teorico, una serie integrata di funzioni esecutive, fra cui la gestione dei rapporti con gli amministrati, l'istruttoria dei fascicoli e l'elaborazione delle decisioni in materia di assegnazione degli stanziamenti.
-
- Il modello ausiliario. Il contraente non si sostituisce all'amministrazione, ma le fornisce un certo numero di prestazioni semplici o di risorse, che possono essere materiali, intellettuali o umane, il cui scopo è di consentirle di assolvere il proprio compito ad un costo inferiore e con una maggiore efficacia. Il modello ausiliario presuppone la non partecipazione del contraente al processo decisionale, ma ne richiede invece, in molti casi, l'integrazione nella macchina amministrativa.

L'attuazione del modello ausiliario potrebbe quindi tradursi nel cedere ad organismi esterni la gestione di interi settori dell'azione amministrativa (custodia, guida di veicoli, archiviazione, segretariato...) oggi affidati a personale amministrativo e suscitare fra questi ultimi reazioni di frustrazione e protesta. È il modello proconsolare che, tuttavia, rimette più radicalmente in discussione il concetto che la Commissione si può formare delle sue responsabilità politiche ed amministrative giacché, a differenza dell'altro modello, incide più profondamente sul sistema decisionale esecutivo.

3. Necessità di riforma delle prassi contrattuali della Commissione.

Se si definiscono gli UAT strutture esterne che assicurano l'assolvimento di una serie più o meno integrata di compiti di assistenza tecnica e/o amministrativa nel quadro di una delega accordata per contratto dalla Commissione, si constata che ciò che caratterizza il rapporto fra l'amministrazione comunitaria e un UAT non è propriamente distintivo di quest'ultimo. Come ripetutamente sottolineato dalla seconda relazione del comitato degli esperti indipendenti, ciò che costituisce un UAT, ne determina la funzione ed il compenso, ne definisce i poteri ed i compiti, è un contratto di prestazione intellettuale di tipo tradizionale di cui gli UAT sono lungi dal detenere il monopolio. Il fatto che questo contratto sia inteso a delegare ad un organismo esterno, il cui statuto giuridico è in definitiva estremamente variabile, compiti che presentano un alto grado di complessità intellettuale ed integrazione amministrativa, non deve far perdere di vista il punto essenziale: le disfunzioni che riguardano gli UAT costituiscono solo la punta dell'iceberg formato dalle prassi contrattuali della Commissione, prassi che devono essere riformate.

La seconda relazione del comitato degli esperti indipendenti contiene a questo proposito preziose raccomandazioni ed apre alcune prospettive in merito alle quali la Commissione dovrebbe impegnarsi senza esitazione, che si tratti della semplificazione e della codifica del diritto relativo agli appalti pubblici (raccomandazione n. 1), della determinazione del ruolo specifico dei contratti rispetto ad altre modalità di spesa pubblica (raccomandazione n. 3), della necessaria distinzione fra contratto e sovvenzione (n. 6), dell'auspicabile programmazione dei contratti di prestazione intellettuale (n. 8), dell'istituzione di rigide norme di trasparenza relative al contraente (n. 9), della riforma della procedura di esame dei fascicoli da parte della CCAC (n. 13) o, infine, della costituzione di un archivio centrale dei contratti e dei contraenti (n. 14).

Non è scopo del presente documento presentare un elenco preciso ed esaustivo delle riforme necessarie alla revisione delle prassi contrattuali della Commissione. È invece compito del Parlamento ricordare alla Commissione l'esigenza amministrativa, politica e morale di tali riforme che devono riguardare tutte le fasi della procedura contrattuale: decisione di stipulare un

contratto, scelta della procedura di aggiudicazione, scelta del contraente, finanziamento e verifica del contratto...

B. Definire ciò che non si deve privatizzare

La Commissione a tutt'oggi non ha definito con rigore le funzioni di cui non può cedere la gestione ad organismi esterni. I criteri enunciati nei vari documenti riflettono, per il loro carattere vago, la volontà di mantenere il campo coperto dagli UAT entro i suoi limiti attuali. I ricorrenti riferimenti ai compiti di «potere pubblico» o alle funzioni di «servizio pubblico» o ancora alle «core functions» che non si possono delegare ad organismi esterni continuano infatti ad essere caratterizzati da una preoccupante imprecisione. Come si è visto, quindi, il vademecum dispone di «fare ricorso agli UAT allorché i servizi dimostrino che la delega di taluni compiti corrisponde agli obiettivi di buona gestione finanziaria e di flessibilità di gestione di programmi/azioni». Strana definizione che confonde mezzo e fine e fa del miglioramento del rapporto costo/efficacia il criterio esclusivo della delega contrattuale ad un organismo esterno.

Lo stesso vademecum si astiene accuratamente dal fornire un elenco esaustivo dei compiti che potrebbero essere affidati ad un UAT e si limita a presentare, a titolo illustrativo, la descrizione di alcuni di questi compiti, descrizione sufficientemente astratta da non escludere, in realtà, nessuna delle funzioni tradizionalmente attribuite ad un'autorità amministrativa incaricata dell'esecuzione di un programma: individuazione ed istruzione dei progetti, organizzazione dei bandi di gara, valutazione ritenuta «tecnica» delle proposte e delle offerte, elaborazione delle decisioni relative all'assegnazione di sovvenzioni e all'aggiudicazione di appalti...La cautela retorica che tende a riservare ai servizi della Commissione la «responsabilità» di fissare criteri di selezione e «la totalità» della decisione di assegnazione appare abbastanza ipocrita in quanto questi servizi si trovano in una situazione di assoluta dipendenza tecnica rispetto ad un organismo unico che controlla dal principio alla fine l'attuazione del programma.

D'altro canto, al vicepresidente della nuova Commissione va attribuito il merito di aver riconosciuto nel corso della sua audizione la povertà dottrinale dell'amministrazione comunitaria, incapace di dare alla nozione di «core functions» una definizione illuminante e vincolante, e di aver invitato il Parlamento ad aiutarla ad uscire dall'attuale vuoto concettuale. Arduo compito in realtà giacché, non fosse altro che per l'attuazione del principio di sussidiarietà, non è possibile stilare un elenco preciso, pertinente ed esaustivo dei compiti che, ad ogni modo, devono restare di diretta competenza dell'amministrazione comunitaria. Decisioni di questo genere si possono adottare solo caso per caso, nel quadro delle procedure legislative e di bilancio. Ciò non significherebbe tuttavia decidere arbitrariamente. A nostro giudizio, si deve vietare la delega per contratto di funzioni amministrative o tecniche ad un organismo indipendente dalla Commissione in due casi esemplari ben determinati: quando la funzione delegata riguarda l'esercizio diretto o indiretto di un potere discrezionale, quando i meccanismi del mercato non consentono di garantire un'esecuzione ottimale dell'azione delegata.

1. L'esercizio diretto o indiretto di un potere discrezionale

Il vademecum, come altri documenti emanati dalla Commissione, riconosce che i compiti che prevedono l'esercizio di un potere discrezionale di valutazione e decisione non possono essere delegati ad un organismo esterno. Inoltre, ci si deve accordare sul contenuto reale di questa nozione e sulle effettive conseguenze che ne derivano. Il potere discrezionale si definisce in contrapposizione alla competenza vincolata e presuppone l'esistenza di una certa libertà di valutazione lasciata a chi decide e l'idea che questa valutazione si basi su considerazioni politiche e morali di opportunità e non esclusivamente sul rispetto di criteri tecnici e finanziari.

La naturale tentazione dell'amministrazione comunitaria è di ritenere che la maggior parte delle decisioni che è chiamata ad adottare, in particolare le decisioni relative all'assegnazione di fondi comunitari che costituisce la parte più importante dei suoi compiti di gestione diretta, sono propriamente ed esclusivamente fondate su obblighi giuridici e criteri obiettivi.

L'amministrazione comunitaria ne deduce che le «core functions» possono limitarsi senza inconvenienti all'esercizio di un numero molto limitato di prerogative di ordine politico o pregiudizionali del Collegio come ad esempio l'iniziativa legislativa e di bilancio, i negoziati internazionali, le designazioni alle cariche più importanti, le decisioni in materia di concorrenza e concentrazione e, al limite estremo, l'assegnazione di fondi comunitari. Il realismo ci invita tuttavia a riconoscere che non è affatto vero e che, indipendentemente dal rigore, dalla precisione e dal carattere vincolante dei criteri dell'intervento pubblico fissati dall'autorità politica, le decisioni adottate dall'amministrazione, a qualsiasi livello, comportano sempre, in maniera esplicita o implicita, una parte più o meno considerevole di controllo, quindi di arbitrio, politico.

La prudenza raccomanda quindi, in particolare, di riservare a servizi amministrativi subordinati ad un'autorità politica competente l'esercizio di funzioni che rientrano direttamente o indirettamente nel processo di assegnazione di fondi comunitari, come ad esempio la valutazione delle esigenze, la determinazione dei criteri di ammissibilità, l'istruzione dei fascicoli, o ancora le proposte di sovvenzioni riguardo a questo o quel beneficiario. Tanto sembra legittimo affidare ad un organismo esterno prestazioni intellettuali precise e specializzate destinate a chiarire all'amministrazione un aspetto particolare della realtà che quest'ultima deve conoscere prima di decidere, o ancora prestazioni tecniche che non incidano sul processo decisionale, che rientrano in quello che in precedenza si è definito modello ausiliario, tanto sembra rischioso affidare ad organismi esterni all'amministrazione responsabilità nel processo decisionale relativo all'esecuzione dei programmi. L'esigenza, legittima, di flessibilità ed autonomia avvertita dai servizi della Commissione nello svolgimento della loro funzione esecutiva si deve soddisfare con mezzi diversi (cfr. D. 3.) da quello che consiste nella delega contrattuale di compiti ad organismi esterni all'amministrazione.

2. Compiti che non possono essere regolamentati dal mercato.

La delega per contratto ad un organismo esterno di taluni compiti dell'amministrazione comporta la sostituzione dell'autorità gerarchica con il mercato come principale modalità di regolamentazione dell'attività interessata. La decisione di affidare un compito per contratto si basa sulla convinzione che il gioco della concorrenza possa assicurare meglio di qualsiasi altra modalità di regolamentazione, ed in particolare dell'esercizio di un potere gerarchicamente organizzato in seno ad un'amministrazione pubblica, un uso ottimale del denaro pubblico garantendo il migliore rapporto costi-benefici possibile per quanto riguarda la prestazione di cui la fornitura viene in tal modo delegata all'esterno. Ciò significa che la scelta dell'esternalizzazione comporta un rischio, insito nella rinuncia dell'autorità amministrativa di alcuni compiti a favore di un operatore, ed una speranza, quella di vedere la «mano invisibile» della concorrenza svolgere il suo ruolo in maniera più efficace della troppo visibile e maldestra mano dell'amministrazione comunitaria. Si tratta quindi di una scommessa di cui sarebbe deplorabile sottovalutare il carattere incerto.

Qualsiasi delega contrattuale e retribuita di compiti amministrativi ad un organismo esterno comporta inevitabilmente rischi di deriva finanziaria, non perché il contraente sia necessariamente disonesto, ma solo perché la sua responsabilità di imprenditore o di gestore di un organismo indipendente gli impone di sfruttare le possibilità offerte dal contratto per ottenere il massimo profitto o, perlomeno, per contribuire all'equilibrio strutturale del proprio bilancio finanziario e lo porta quindi naturalmente a cercare di percepire a favore dell'organismo

intermedio una quota più elevata possibile dei fondi messi a disposizione. Il procedimento è semplice: è sufficiente contenere al massimo il costo dell'intermediazione amministrativa sostenuto dal contraente ricorrendo a personale scarsamente qualificato, numericamente limitato e dotato di uno statuto precario, anche a costo di un conseguente peggioramento della qualità della prestazione amministrativa offerta e segnatamente della qualità del rapporto con il pubblico. A questo proposito esiste il rischio che consiste in ciò che si potrebbe definire la sindrome dell'«esattore generale», dalla definizione attribuita a quei privati che nel XVIII secolo, sotto l'*Ancien Régime*, accumularono immense ricchezze assicurando per conto dell'amministrazione e, se così si può dire, «a loro spese», la riscossione dell'imposta regia. Non si dica soprattutto che questa sindrome appartiene al passato: dall'esame condotto dalla stessa Commissione sulle condizioni di esecuzione dei primi importanti programmi di aiuto a favore dell'Europa centrale e orientale nonché degli Stati dell'ex Unione Sovietica emerge che i compensi richiesti dai consulenti incidono in una misura che si avvicina o talvolta supera il 50% della dotazione finanziaria!

Come premunire l'amministrazione comunitaria contro questo rischio? Non si può negare che il moltiplicarsi delle procedure di revisione contabile, valutazione o controllo da parte della Commissione o altre Istituzioni, previsto dal vademecum, presenta un carattere paradossale in quanto non mira ad altro se non a riprodurre l'esatto equivalente di questo potere gerarchico che la delega contrattuale ad un organismo esterno aveva proprio lo scopo di eliminare. Non si può auspicare di assumere nuovamente, attraverso un'amministrazione fiduciaria esterna, una responsabilità amministrativa volontariamente abbandonata. Come dice la saggezza popolare: «Dare e trattenere non vanno a braccetto».

Si vede chiaramente che la condizione necessaria al successo di una politica di cessione di taluni compiti ad organismi esterni dipende totalmente dalla capacità del mercato di esercitare sul contraente una pressione sufficientemente forte e costante da indurlo continuamente non solo ad ottimizzare la propria gestione contenendo i costi amministrativi, ma soprattutto a fornire all'amministrazione servizi di qualità, fosse anche riducendo il proprio compenso entro limiti relativamente ristretti. Orbene, il mercato può svolgere un ruolo di regolamentazione solo a condizione che si possa esercitare appieno il gioco della concorrenza, senza ostacoli né vincoli.

Questo presuppone tre cose:

- a. Una chiara valutazione a priori della prestazione da delegare. Qualsiasi procedura di indizione di gara d'appalto è infatti viziata alla base quando la prestazione che dovrebbe essere oggetto di un contratto non si può definire con chiarezza e precisione per quanto attiene alla natura, alla portata e, di conseguenza, al costo. La relazione degli esperti indipendenti sottolinea che questa indeterminatezza costituisce una delle caratteristiche ricorrenti dei contratti di prestazione intellettuale e di gestione dell'attività amministrativa stipulati dalla Commissione. Solo prestazioni relativamente semplici, quali la manutenzione, la custodia, la guida di veicoli, se non addirittura la realizzazione di studi tecnici o lo svolgimento di funzioni di revisione contabile, sembrano poter essere determinate e valutate a priori in maniera relativamente precisa.
- b. La sostituibilità di un contraente con un altro. La relativa facilità di sostituzione di un contraente con un altro è un elemento essenziale del sistema. Per un efficace funzionamento della procedura di indizione di gara d'appalto non è sufficiente infatti rispettare formalmente la normativa. È anche necessario che l'amministrazione non sia di fatto costretta a lavorare sempre con lo stesso partner e che abbia quindi la possibilità di sostituire senza effetti deleteri per la qualità del servizio un partner esterno con un altro. Ciò implica non solo il rispetto delle procedure di indizione di gara d'appalto, ma, in maniera più sottile, il fatto che il costo amministrativo e finanziario della sostituzione di un contraente con un altro non sia

troppo penalizzante per le parti interessate. Orbene, sempre a questo proposito, più la prestazione amministrativa ed intellettuale è complessa ed integrata, più il costo di sostituzione di un organismo con un altro è elevato. Questo vale per l'amministrazione comunitaria che si condanna ad affidarsi frettolosamente ad un contraente inesperto e a vedersi dilapidare il capitale di conoscenze ed esperienza accumulato dall'organismo escluso. Inoltre, è significativo il fatto che dopo la «chiusura» dell'UAT Agenor incaricato della gestione del programma LEONARDO, l'amministrazione comunitaria sia stata indotta a mantenere il personale dell'UAT ponendolo sotto la diretta responsabilità dei servizi competenti della Commissione, col risultato che l'incapacità dell'organismo posto sotto contratto si è tradotta non nella convocazione di un nuovo contraente, ma in una internalizzazione dei servizi di quello precedente.

Il costo di sostituzione può essere anche eccessivamente elevato per il partner dell'amministrazione, giacché quest'ultimo è obbligato a consentire per le procedure di bando di gara e l'attuazione del servizio un investimento tanto più consistente per quanto riguarda il valore relativo quanto la durata di validità del contratto è breve. A questo proposito è opportuno notare l'effetto perverso di misure volte a sistematizzare la rotazione dei contraenti, il che implica un evidente disimpegno di questi ultimi sicuri di non essere giudicati sul merito e costretti a trarre il massimo vantaggio da un contratto dal carattere effimero.

Inoltre, il grado di complessità delle prestazioni delegate sembra inversamente proporzionale alla capacità di apertura alla concorrenza ed al rinnovo dei contraenti. Quando la prestazione amministrativa o intellettuale presenta un alto grado di complessità, l'amministrazione comunitaria può scegliere solo fra un rinnovo indefinito, più o meno celato, dell'accordo con il suo UAT preferito o una costosa disorganizzazione del servizio sommariamente delegato ad un nuovo partner. L'UAT diventa in definitiva una sorta di prigioniera dalla quale l'amministrazione può uscire solo evadendo al prezzo di non trascurabili effetti collaterali negativi. Limitare, come fa il vademecum, ad un periodo «compreso fra 12 e 24 mesi» la durata ordinaria dei contratti stipulati con un UAT non ha alcun senso poiché questo principio di brevità non lascia all'amministrazione altra scelta fra la conferma quasi automatica del contraente o continue interruzioni inutilmente costose.

- e. Una capacità di valutazione a posteriori. Il rapporto contrattuale e l'autonomia del contraente che esso presuppone e organizza sono difficilmente compatibili con il principio di un costante controllo da parte dell'amministrazione comunitaria incaricata della prestazione del servizio. Essi implicano in realtà una sorta di dissociazione nel tempo fra la produzione del bene o del servizio interessato, che dev'essere assicurata dal contraente nel quadro dell'autonomia riconosciutagli dal contratto, ed il controllo che l'amministrazione deve esercitare a posteriori sul prodotto finito propositole.

Per chiarire il concetto con un semplice paragone, diciamo che l'amministrazione deve trovarsi nei confronti del proprio partner nella stessa situazione del cliente di un ristorante che, per valutare il servizio offerto, non ha bisogno di controllare le cucine o di effettuare una revisione contabile della gestione, ma si può limitare ad esprimere un giudizio critico sui piatti che gli vengono serviti e sul conto da pagare. Inoltre, è necessario, nel caso in questione, che alla clientela, nella fattispecie all'amministrazione comunitaria, vengano effettivamente serviti dei piatti, vale a dire prodotti finiti, da parte del suo fornitore, ossia il contraente privato. Se la prestazione offerta non è chiaramente individuata e facilmente valutabile a posteriori, l'unico controllo del rapporto qualità/prezzo che si può effettuare sul servizio assicurato dal contraente esterno è un costante controllo amministrativo, il che

richiede, ed in questo consiste la scelta del vademecum, la rimessa in discussione della reale autonomia dell'organismo esterno attraverso un ricorso sistematico e consistente a qualsiasi forma immaginabile di messa in dubbio del suo operato.

È opportuno quindi, prima di stipulare un contratto con un organismo indipendente per affidargli questa o quella funzione amministrativa o tecnica, verificare che la prestazione dei servizi in tal modo delegati dia luogo alla realizzazione di un «prodotto finito» che possa essere correttamente valutato a posteriori senza un'eccessiva maggiorazione dei costi amministrativi. Si osservi inoltre che prestazioni relativamente semplici, quelle descritte in precedenza come «ausiliarie», rientrano in questa categoria. In questo modo sarà facile, grazie ad alcuni indicatori adeguatamente scelti, verificare a posteriori la qualità di un servizio di manutenzione, sicurezza, guida di veicoli, ma molto più difficile invece garantirsi con altri mezzi diversi da un costante controllo amministrativo la qualità della prestazione offerta da un UAT incaricato di gestire un processo amministrativo complesso come quello di attuazione di un programma, processo che non sfocia in un «output» chiaramente identificabile e facilmente valutabile.

In conclusione, l'amministrazione comunitaria deve vietare qualsiasi delega contrattuale ad un organismo indipendente quando non è in grado di rispondere «sì» ad ognuna di queste quattro domande:

- la prestazione delegata è estranea a qualsiasi forma, diretta o indiretta, di esercizio di un potere normativo di orientamento o discrezionale di esecuzione di una politica comunitaria?
- la prestazione delegata può dar luogo ad una valutazione preliminare, attendibile e precisa della sua consistenza e del suo costo?
- la sostituzione di un contraente con un altro è possibile senza aggravare il costo o compromettere la qualità della prestazione interessata?
- la prestazione delegata dà luogo alla creazione di un «prodotto finito» facilmente valutabile a posteriori?

Tutti i parametri previsti per determinare quali compiti a carattere amministrativo o tecnico non possono essere affidati ad un organismo esterno all'amministrazione perché fanno parte del processo decisionale comunitario o non sono pienamente regolabili dal mercato portano quindi alla conclusione che si deve escludere il campo contrattuale auspicabile ciò che caratterizza in primo luogo gli UAT, vale a dire l'esercizio di compiti amministrativi complessi e notevolmente integrati. Per riprendere la distinzione operata in precedenza, le funzioni ausiliarie possono essere affidate per contratto ad un organismo esterno, anche privato, le funzioni proconsolari devono restare di competenza dell'amministrazione comunitaria, indipendentemente dal fatto che quest'ultima le eserciti attraverso i propri servizi o servizi esterni.

C. Riorganizzare il settore dell'esternalizzazione

1. Individuare gli obiettivi dell'esternalizzazione.

Non basta definire negativamente i compiti che non possono essere abbandonati senza alcun inconveniente dall'amministrazione comunitaria a favore di un contraente esterno. E' necessario anche stabilire una chiara dottrina degli obiettivi positivi che la Commissione può legittimamente voler ricercare qualora preveda di non far assumere direttamente ai suoi servizi una determinata responsabilità. Soltanto un esame dei vantaggi attesi dalla decisione di esternalizzazione (esame il cui risultato dovrebbe essere esplicitamente ripreso, in forma da determinarsi, negli atti legislativi e/o di bilancio che definiscono e dotano di stanziamenti l'intervento comunitario) può, in effetti, permettere di valutare rigorosamente la pertinenza del ricorso all'esternalizzazione e di sceglierne le modalità più appropriate.

Con riserva di un inventario complementare, il ricorso a una determinata modalità di esternalizzazione può essere considerato legittimo qualora esso permetta di rispondere a uno dei tre obiettivi seguenti:

- a. Flessibilizzazione. L'esternalizzazione, nella misura in cui permette di far concorrere all'esecuzione delle azioni comunitarie personale esterno alla funzione pubblica, assunto con contratto privato di durata limitata, costituisce un mezzo potente di flessibilizzazione dell'apparato amministrativo comunitario.
- Flessibilizzazione nel tempo. Si mettono temporaneamente a disposizione della Comunità risorse umane necessarie all'esecuzione di taluni programmi. A questo proposito si osserverà che il carattere temporaneo dei programmi da eseguire non può costituire l'unico criterio di valutazione del bisogno di flessibilità. Per esempio, una stessa missione di aiuto allo sviluppo regionale o internazionale, può avere carattere di permanenza e quindi richiedere il ricorso a personale titolare e, nel contempo, assumere la forma di una successione continua di programmi pluriennali a durata limitata e quindi necessitare di cambiamenti regolari nell'assegnazione di personale titolare, ma non necessariamente ondate successive di impiego con contratti brevi. In altre parole, non è il carattere temporaneo o permanente del programma, bensì quello della missione comunitaria nel quadro del quale tale programma è attuato, ad avvalorare o ad impedire il ricorso alla flessibilità nella politica del personale.
- Flessibilizzazione nello spazio. Lo stesso ragionamento, con gli stessi limiti, vale per la necessità di flessibilità geografica. E' del tutto legittimo che l'amministrazione comunitaria ricorra a personale temporaneo assunto in loco per far fronte a fabbisogni temporanei e, nel contempo, molto precisamente localizzati. Tuttavia è opportuno fare attenzione affinché il ricorso ad una tale variabile di aggiustamento del fabbisogno di personale non divenga la contropartita, tanto più comoda in quanto meno costosa e finanziata con stanziamenti operativi, di una resistenza di fondo dei servizi della Commissione alla mobilità e alla redistribuzione geografica.

Quando si osservano le resistenze alla redistribuzione interna in seno alla Commissione, non ci si può sottrarre all'idea che la ricerca di flessibilità attraverso il subappalto di talune funzioni costituisce troppo spesso la contropartita inevitabile dell'inerzia burocratica; la flessibilità, pur limitando gli inconvenienti dell'inerzia, ne perpetua il dominio : paradossalmente la flessibilità esterna è, con ogni probabilità, una delle condizioni di sopravvivenza di un sistema rigido e burocratico, in quanto essa permette di attenuarne gli effetti negativi più evidenti.

A questo proposito, le valutazioni comparative dei bisogni derivanti dall'attuazione del cosiddetto sistema « activity based budgeting » dovrebbero costituire oggetto, in primo luogo, di una gestione rigorosa volta a identificare i settori e i servizi in cui il personale sarebbe in soprannumero relativo e, in secondo luogo, di decisioni energiche di redistribuzione. E' bene tenere presente che la regola secondo cui un funzionario serve dove è utile e non dove egli desidera servire costituisce la contropartita legittima del suo status di titolare.

Più in generale, la ricerca di una maggiore flessibilità di gestione attraverso il ricorso a personale assunto con contratto di diritto privato deve essere condotta con un rigore di gran lunga superiore a quello finora osservato. L'amministrazione comunitaria, in particolare, dovrà :

- accertarsi della realtà dei risparmi realizzati attraverso il subappalto allorquando si constati il carattere dubbio di alcuni di questi risparmi. La relazione del comitato degli Esperti-Indipendenti, che riprende le cifre fornite dall'I.G.S., segnala che il costo medio di un impiego UAT è pari a quello di un A/5. E' tutto sommato significativo che reintegrando le funzioni e il personale dell'UAT Agenor, responsabile dell'applicazione del programma Leonardo, la Commissione abbia riconosciuto l'esistenza di un risparmio che essa ha immediatamente assegnato ad altri programmi nel quadro dello storno globale 53/99 ;
 - provvedere all'adeguamento dei mezzi ai fabbisogni reali. La volontà di rendere flessibile la gestione del personale può infatti accontentarsi di traduzioni amministrative varie che vanno (come già avviene oggi a giudicare dalle cifre della relazione Decode) dall'impiego diretto di collaboratori di diritto privato da parte dei servizi centrali dell'amministrazione, all'affidamento di settori interi dell'azione amministrativa a organismi esterni come gli UAT. E' legittimo chiedersi, d'altronde, se il ricorso a questa forma estrema di esternalizzazione quale è l'UAT non abbia come obiettivo proprio di rendere meno apparente il ricorso a personale di diritto privato nell'assolvimento di mansioni amministrative « imbrogliando le carte » del ricorso a questo tipo di personale dietro una politica più globale di rinuncia, da parte dell'amministrazione, all'esercizio delle sue prerogative. Fondamentalmente perverso, questo tentativo di fuga in avanti deve essere risolutamente combattuto.
- b. Responsabilizzare. L'esternalizzazione di una funzione amministrativa può essere volta a individualizzarne e renderne autonoma l'esecuzione allo scopo di responsabilizzare la gestione. Essa rientra nella punta estrema di un movimento più ampio, volto a mettere il personale amministrativo di fronte alle sue responsabilità di gestione, movimento in cui l'introduzione del sistema dell'«activity based budgeting » costituisce uno dei principali elementi. Si noti che questa politica d'individualizzazione e di responsabilizzazione della gestione amministrativa nel quadro di un servizio o di un'entità giuridicamente autonoma non richiede, come del resto la flessibilità della politica del personale, un ricorso agli UAT. Essa, inoltre, può tranquillamente passare attraverso una semplice delega di potere a organismi diversi dai servizi centrali della Commissione, pur mantenendo, come suggerisce d'altronde la relazione del Comitato degli esperti, le caratteristiche fondamentali di un servizio amministrativo. A questo riguardo, la creazione dell'agenzia Obnova per la ricostruzione del Kosovo costituisce, malgrado la natura poco soddisfacente dell'equilibrio tra la Commissione e gli Stati in seno al Consiglio d'amministrazione, un'iniziativa interessante e promettente. In altre parole, sarebbe un errore confondere l'esternalizzazione dei compiti con la privatizzazione della gestione.
- c. Associare. Probabilmente uno degli obiettivi più legittimi e meno spesso ricordati dell'esternalizzazione è quello di disporre di un quadro giuridicamente organizzato per

l'adempimento di un'azione amministrativa che veda associati diversi partner pubblici. Questo bisogno di associazione si presenta in tre casi diversi:

- per l'attuazione di programmi internazionali di sviluppo, gestiti più o meno congiuntamente dalla Commissione e da uno o più Stati partner;
- per l'attuazione di programmi comunitari che richiedono la partecipazione dello Stato sui cui territori viene condotta l'azione ;
- per l'utilizzo di personale specializzato in una determinata disciplina scientifica o in una determinata attività economica che, anche se dovesse essere impiegato dall'amministrazione comunitaria in modo permanente e non temporaneo, potrebbe assumersi in modo soddisfacente le proprie responsabilità solamente rimanendo all'esterno dell'amministrazione. Si pensi, per esempio, ad attività di ricerca scientifica che possono essere condotte soltanto da membri a pieno titolo della comunità scientifica, i quali agiscono nel quadro di organismi specializzati. Analogamente si potrebbero ricordare le attività promozionali o pubblicitarie che possono essere garantite efficientemente soltanto da organismi professionali che lavorano permanentemente per conto di una clientela diversificata e non esclusivamente per l'amministrazione comunitaria.

Per ciò che concerne le modalità di esternalizzazione, esse saranno diverse a seconda che si tratti di costruire uno strumento amministrativo comune a diversi partner pubblici o di affidare ad un organismo esterno un compito particolare nel quadro di un'azione globale attuata dall'amministrazione comunitaria. Nel primo caso sarà d'uopo ricorrere ad uno strumento amministrativo costruito a questo scopo. Nel secondo caso, invece, ci si potrà accontentare della stipulazione di un contratto di prestazione con un organismo specializzato.

2. Diversificare gli strumenti dell'esternalizzazione.

- a Modulare le strategie di esternalizzazione. Una gestione amministrativa efficiente presuppone, come già visto, l'attuazione di una strategia modulata di esternalizzazione, poiché le scelte di politica amministrativa non possono rimanere intrappolate nell'alternativa semplicistica della gestione diretta da parte di personale titolare in seno ai servizi centrali della Commissione e dell'affidamento di blocchi interi di mansioni amministrative ad un organismo indipendente che dispone di personale impiegato con contratto privato. La gamma delle soluzioni immaginabili è ampia. A titolo indicativo qui ne ricorderemo cinque:
- gestione diretta da parte di personale titolare dell'amministrazione comunitaria nel quadro dei servizi centrali della Commissione;
 - gestione diretta in questo stesso quadro ma attraverso personale assunto in parte con contratto privato;
 - gestione da parte degli organismi amministrativi, al tempo stesso autonomi, diretti da rappresentanti dell'amministrazione comunitaria e che ricorrono a personale in parte o totalmente titolare dell'amministrazione;
 - gestione da parte degli organismi amministrativi associando, in misura variabile, in seno ai loro organi, dirigenti rappresentanti dell'amministrazione comunitaria e rappresentanti di altre persone giuridiche pubbliche, Stati membri o Stati partner dell'Unione;
 - gestione da parte di organismi esterni all'amministrazione che agiscono in qualità di contraenti privati dell'amministrazione e che attingono a personale assunto esclusivamente con statuto privato.

Ogni politica di esternalizzazione condotta rigorosamente passa attraverso un esercizio di analisi comparata dei meriti delle diverse modalità di gestione, tenuto conto della diversità e della modulazione auspicabili degli obiettivi da perseguire. Rimane tuttavia il fatto che gli strumenti amministrativi esistenti non permettono di coprire l'intera gamma delle modalità di intervento presentate sopra. E' opportuno quindi completare tale gamma.

- b. Creare strumenti amministrativi nuovi. Attualmente, in seno all'organizzazione amministrativa comunitaria, nessuna organizzazione esistente racchiude in sé le seguenti caratteristiche:
- l'autonomia giuridica dell'organo di esecuzione, che presuppone che quest'ultimo disponga di personalità giuridica;
 - la responsabilità indiretta della Commissione sull'organismo in causa, che è possibile con un inquadramento amministrativo composto da funzionari provenienti dai servizi della Commissione nonché mediante la presenza, in seno agli organi dirigenti dell'organismo, di rappresentanti di servizi della Commissione. Tale presenza deve essere maggioritaria quando l'organismo in questione è incaricato dell'attuazione di una politica la cui responsabilità operativa spetta esclusivamente alla Commissione ;
 - l'eventuale associazione in seno agli organi dirigenti dell'organismo previsto di rappresentanti di alcuni partner (in particolare degli Stati partner dell'Unione europea nei programmi d'aiuto allo sviluppo), nonché di personale qualificato ;
 - un notevole apporto all'organismo di personale esecutivo assunto con contratto privato in una percentuale che non dovrebbe superare il 75%.

La creazione di organismi amministrativi che presentano le quattro caratteristiche sopra descritte deve costituire una priorità per l'amministrazione comunitaria. Questi organismi verranno denominati Unità Decentralizzate d'Esecuzione (UDE) per evitare le ambiguità inerenti al termine di « agenzia », che rinvia a un tipo di organismo già esistente e che si distingue dalle UDE per un elemento essenziale : la partecipazione massiccia dei rappresentanti degli Stati membri in seno agli organi dirigenti delle agenzie, partecipazione che non potrebbe essere prevista nel quadro delle UDE. senza ignorare i poteri di esecuzione del bilancio attribuiti alla Commissione ai sensi dell'articolo 274 del Trattato. Organismi simili dovrebbero conoscere il complesso dei programmi e delle azioni che trarrebbero vantaggio dall'esternalizzazione ma che comunque non potrebbero essere eseguiti esternamente nel quadro di un contratto di diritto privato stipulato con un organismo esterno, in quanto incapace di soddisfare la duplice esigenza sopra menzionata (B. 1.2.) – non di partecipazione all'esercizio di un potere discrezionale, possibilità di una vera regolamentazione da parte del mercato. In pratica, la creazione di organismi di questo genere presupporrebbe l'eventuale adozione di un regolamento quadro per il quale è necessario il consenso del Consiglio.

Contrariamente a quanto a volte si crede, la creazione di questo nuovo strumento amministrativo non dovrebbe comportare una creazione massiccia di impieghi. Se si stimano a 1000 uomini/anno gli effettivi attualmente impiegati dagli UAT, e se si considera che, nelle future Unità Decentralizzate d'Esecuzione, i membri del personale usciti dall'amministrazione comunitaria rappresenteranno il 25% circa dell'effettivo totale, si può concludere che la Commissione dovrà prelevare dai suoi servizi circa 250 agenti per

assicurare l'inquadramento delle UDE. Ricordiamo che i posti di lavoro creati tra il 1992 et 1997 sono stati circa 2500, il numero dei posti vacanti alla Commissione si avvicina a 700 e infine un numero notevole di agenti sono già responsabili del controllo dei programmi e degli UAT in seno ai servizi centrali della Commissione.

3. Garantire la trasparenza di bilancio

- a. Mettere fine al finanziamento delle spese amministrative attraverso stanziamenti operativi. Attualmente, la politica di subappalto amministrativo, così com'è concepita nel ricorso agli UAT, ha lo stesso ruolo svolto dai mini-bilanci in passato : mira, cioè, al finanziamento degli impieghi amministrativi attraverso stanziamenti operativi. Questa pratica non è ammissibile. Innanzitutto essa si scontra con il regolamento finanziario, che divide il bilancio in due parti, A per le spese amministrative e B per le spese operative, rigorosamente tenute separate. Inoltre ignora l'accordo interistituzionale e le prospettive finanziarie poiché finisce col far finanziare per l'insieme delle rubriche delle spese che dovrebbero essere imputate esclusivamente alla rubrica 5. Infine trascura i requisiti della trasparenza democratica nella misura in cui il cittadino-contribuente, come del resto il suo rappresentante parlamentare, si vede vietare ogni valutazione giusta e precisa della parte del bilancio che è realmente assegnata al funzionamento delle istituzioni amministrative. Non possiamo far altro che rimanere sbalorditi per il fatto che una trasgressione così consistente e costante delle regole in vigore sia stata tollerata così a lungo dalle due branche dell'autorità di bilancio.
- b. Riformare la nomenclatura di bilancio. Una vera riforma della nomenclatura di bilancio è possibile solo attraverso la modifica del regolamento finanziario. Si tratta di una procedura gravosa per la quale è necessario l'accordo unanime degli Stati membri. E' dunque d'uopo distinguere nell'ambito delle iniziative da intraprendere quelle che possono essere avviate nel quadro normativo attuale e quelle che presuppongono una modifica di tale quadro. Per quanto riguarda le prime, la Commissione dovrebbe aggiungere ai documenti attualmente rimessi all'autorità di bilancio un fascicolo contenente una presentazione incrociata delle spese d'esercizio classificate sia a seconda della natura (spese di funzionamento, anch'esse suddivise in spese del personale e altre spese di funzionamento) sia della destinazione, ossia della politica. Questa presentazione, che porterà ad una distinzione degli stanziamenti dei capitoli A-70 del bilancio, rientrerebbe nel prolungamento dell'emendamento della nomenclatura votato dal Parlamento in prima lettura del bilancio 2000 e volto a iscrivere la parte degli stanziamenti operativi destinati ad uso amministrativo sotto una voce volutamente ibrida detta BA. Logicamente questo sforzo di riclassificazione comporterà conseguenze precise in materia di prospettive finanziarie, visto che tutte le spese amministrative elencate in questa tabella dovranno essere contabilizzate come spese della rubrica 5, a prescindere che venga o meno aumentato il massimale di questa rubrica.

A conti fatti, tutta la nomenclatura di bilancio dovrà essere rimaneggiata, conformemente alle raccomandazioni del comitato degli Esperti-Indipendenti (raccomandazione 2.4.4 della seconda relazione). Si tratterebbe di porre fine alla divisione rigida e arcaica delle spese tra parte A e parte B del bilancio e di approfittare dell'applicazione del sistema cosiddetto « activity based budgeting » per introdurre una nomenclatura incrociata a duplice entrata, sistematizzando e ufficializzando la classificazione degli stanziamenti in base alla loro natura e destinazione.

- c. Garantire i poteri dell'autorità legislativa e dell'autorità di bilancio. La riforma della nomenclatura assicurerà la trasparenza, attualmente bistrattata, delle decisioni di bilancio. Tuttavia le esigenze della democrazia non si fermano all'applicazione di questo principio.

Affinché l'autorità legislativa, nel quadro della procedura di adozione dei testi e dei programmi, e l'autorità di bilancio, nel quadro della procedura di bilancio, possano svolgere pienamente i rispettivi ruoli, sarebbe auspicabile che le modalità previste dalla Commissione per assicurare l'esecuzione degli atti e dei programmi comunitari, fossero oggetto di una comunicazione sistematica e precisa al Consiglio e al Parlamento. In questo modo, la scheda finanziaria che accompagna la proposta della Commissione dovrebbe comprendere una serie di informazioni di carattere amministrativo che preciserebbero il/i « modo/i di fare » scelto/i dalla Commissione per eseguire il programma, il volume degli effettivi richiesto, la situazione giuridica delle diverse categorie di personale utilizzato e, infine, l'importo degli stanziamenti necessari alla gestione. Questa scheda amministrativa, annualmente aggiornata dai servizi della Commissione, verrebbe allegata ai documenti trasmessi all'autorità di bilancio nel quadro della procedura annuale.

4. Risanare e alleggerire la gestione e il controllo delle attività esternalizzate.

a. Respingere le derive burocratiche del vade-mecum.

Attualmente i rapporti tra gli UAT, che dispongono di una supposta autonomia giuridica, e l'amministrazione comunitaria incaricata di controllarli, sono molto opachi. La lettura del vade-mecum pubblicata nel luglio del 1999 è esemplificativa : proclamando virtuosamente la necessità di integrare al costo della prestazione affidata ad un UAT le spese relative alla messa in concorrenza, al controllo e alla valutazione dei lavori dell'organismo in questione, essa raccomanda un vero e proprio bombardamento di quest'ultimo a 360°. E' probabile che l'introduzione prevista dal vade-mecum di talune « regole deontologiche riguardanti le incompatibilità, la confusione di interessi e la riservatezza » sia benvenuta e che le sue regole possano essere estese con profitto a tutti i contratti di prestazione di servizi stipulati dalla Commissione, anche se fosse con altri contraenti che non rientrano nella categoria molto limitativa degli UAT a denominazione controllata.

D'altro canto, è impressionante l'estrema pesantezza amministrativa della procedura descritta nel documento della Commissione. Questa inizia con l'applicazione di un'analisi costo-efficacia. Tale analisi sarà tuttavia tanto più pesante, sinuosa e quindi dispendiosa, quanto più la prestazione da delegare sarà a sua volta complessa e mal definita. Visto l'orrore dell'amministrazione comunitaria per la semplicità, si precisa che quest'inchiesta può essere effettuata congiuntamente dal servizio di gestione della direzione o dal servizio risorse della direzione generale associando, « se possibile », il servizio valutazione. Per fare buon peso, si suggerisce, inoltre, di subordinare la proposta di ricorso agli UAT all'emissione di un avviso sulla pertinenza dell'analisi costo-efficacia da parte dell'osservatorio degli UAT. Prima di iniziare ad applicare una procedura teoricamente destinata a risparmiare i denari dei contribuenti, abbiamo dinanzi ben tre valutazioni a priori, che si possono immaginare lunghe e costose, se fatte seriamente, e condotte da tre diversi servizi amministrativi.

Lungi dal lasciare che l'UAT, una volta costituita, viva di luce propria e lungi dal giudicare i risultati a tempo debito, la Commissione ritiene indispensabile la preoccupazione « di mantenere il dominio sul ricorso agli UAT e sulle mansioni così delegate, di mettere in atto, a livello del servizio di gestione, un sistema che permetta di garantire la sorveglianza e il controllo di tutte le loro attività». In seguito al triplicarsi dei servizi incaricati della valutazione a priori, si assiste quindi ad uno sdoppiamento di quelli che sono responsabili della gestione, con una divisione strana delle mansioni : "servizio-azione" da un lato, "servizio-occhiata" dall'altro ! Del resto, le azioni di controllo gravano abbastanza pesantemente sulle attività del contraente. Quest'ultimo, ad esempio, deve fornire « un resoconto regolare dei costi relativi ai diversi tipi di servizio al fine di stabilire costi unitari

comparati per diversi tipi di servizio ». Certamente si comprende ciò che ispira questa disposizione, soprattutto se si considera lo scarto evidenziato dall'inchiesta dell'I.G.S. sugli UAT di uno a cinque del costo del personale utilizzato da questi organismi, senza che queste differenze coincidano necessariamente con differenze nella struttura del personale in questione. Bisogna tuttavia chiedersi se, in questa gestione, rimane qualche cosa del principio di autonomia che giustifica teoricamente il ricorso al contratto.

Tuttavia, il termine "sdoppiamento" non è proprio adeguato poiché il vade-mecum prevede una vera e propria esplosione dei controlli. L'amministrazione comunitaria, che sembrava diffidare sia di se stessa che delle altre, non solo organizza la pluralità dei controlli derivanti dalle sue fila – servizio di gestione, osservatorio degli UAT, controllo finanziario dotato di un « nucleo di esperti » - ma, improvvisamente, raccomanda anche il ricorso sistematico e regolare ad una revisione esterna dell'attività degli UAT, senza contare, ben inteso, il controllo della Corte dei Conti e le sollecitazioni più che legittime del Parlamento europeo nel quadro della procedura di scarico.

In realtà, una politica amministrativa che si accanisce talmente a delegare per contratto un numero importante di mansioni senza però essere disposta a – o in grado di – giocare pienamente la carta dell'autonomia del contraente, invece di favorire una riduzione dei costi amministrativi, tende inevitabilmente a triplicarli. Essa presuppone, infatti, accanto a colui che fa il lavoro, la presenza di due tipi di agenti supplementari, di cui uno responsabile delle indagini sul lavoro effettuato dal primo e il l'altro tenuto a rispondere al secondo. E non è tutto: ci troviamo nell'ipotesi, esageratamente ottimista, lo si è visto, di un'unità dell'attività di controllo della Commissione. A questo proposito, la lettura del vade-mecum, provoca un senso di vertigine a qualsiasi persona sinceramente preoccupata di un minimo di efficienza amministrativa. La vera alternativa offerta dal vade-mecum si colloca tra la paralisi rovinosa che emergerebbe inevitabilmente dalla sua applicazione e, scenario più probabile e allo stesso tempo meno democratico, l'aggiramento de facto di queste disposizioni da parte di un'amministrazione abituata a trasformare in un semplice esercizio formale le procedure e gli assoggettamenti che gli appaiono ingiustamente gravosi.

d. Porre fine alla relazione paranoica tra l'amministrazione comunitaria e gli UAT

Le esigenze contraddittorie di autonomia e di controllo hanno così gradualmente fatto emergere una relazione paranoica tra l'amministrazione e gli UAT, soprattutto perché le attività affidate a questi ultimi erano molto poco suscettibili di essere disciplinate dal mercato nel senso in cui questa regolamentazione è intesa al punto II B, 2. Tutto avviene come se l'amministrazione comunitaria volesse ovviare, attraverso l'esercizio difficile e pignolo di un controllo incessante sul contraente, alle potenziali derive dell'autonomia e si trovasse in qualche modo spinta a giocare a rimpiattino con i suoi contraenti. Si può concludere che la combinazione di un'autonomia contrattuale proclamata e di un'impotenza del contratto a disciplinare in modo soddisfacente l'attività del contraente produce tra l'amministrazione comunitaria e il suo partner, del resto non senza che il Parlamento europeo vi abbia contribuito con il suo ardore nel sorvegliare e punire, una relazione essenzialmente sospetta che sfocia nel moltiplicarsi letteralmente delirante delle azioni di controllo e di valutazione.

Si capisce chiaramente che per uscirne non ci sono altre vie se non quella di limitare il numero di mansioni amministrative affidate con contratto ad organismi esterni a quelle mansioni che possono essere disciplinate dal mercato nel senso da noi inteso e di lasciar agire sulle altre attività una modalità di regolazione, fatta dall'esercizio regolare del potere

gerarchico e più sporadico del potere di controllo, proprio a ogni amministrazione regolarmente organizzata. Ciò presuppone due cose :

- la creazione delle Unità Decentralizzate d'Esecuzione (UDE.), sopra menzionate, che devono disporre di una vera e propria autonomia di gestione, pur rimanendo subordinate, attraverso i loro organi di direzione, alla tutela della Commissione. Quest'ultima è infatti tenuta ad esercitare sui suoi servizi delegati un controllo tanto più efficiente quanto più tale controllo diventerà sporadico ed economico a livello di tempo delle persone controllate.

La programmazione delle attività di controllo da parte dei servizi della Commissione. Probabilmente l'unità del potere di controllo in seno ad uno stesso servizio è fuori portata, considerata la diversità delle entità amministrative o politiche che hanno diritto di intervenire in modo autonomo : l'OLAF, la Corte dei Conti o la commissione di controllo del bilancio del Parlamento, ognuno per quanto li riguarda, hanno delle buone ragioni per interessarsi in un dato momento ad un determinato aspetto dell'azione amministrativa. Ne consegue che i servizi della Commissione dovrebbero dotarsi dei mezzi per evitare la dispersione degli strumenti del controllo amministrativo e la proliferazione anarchica delle manifestazioni di un potere esplosivo.

CONCLUSIONE : CALENDARIO

Il Parlamento ha votato in prima lettura del bilancio dell'esercizio 2000 l'emendamento n° 460, inserendo in un calendario molto rigoroso e molto ambizioso il movimento di riforme che la Commissione dovrà operare nel quadro della preparazione e dell'esecuzione di questo bilancio. Inizialmente concepito nel mese di luglio, il calendario ha da allora dato luogo a diversi confronti con la Commissione. Essa ha evidenziato le difficoltà amministrative e politiche che avrebbe dovuto affrontare per soddisfare, nei termini previsti, tutte le condizioni poste dall'emendamento. Talune di queste difficoltà sono imputabili all'inerzia della Commissione stessa che si è rifiutata, per esempio, di intraprendere i lavori necessari all'inventario dei suoi fabbisogni di personale come le era stato richiesto dal Parlamento, a partire da marzo, nel quadro della votazione da parte di quest'ultimo dei suoi orientamenti di bilancio. In compenso, altre difficoltà sembrano indipendenti dalla buona volontà della Commissione. E' così che la costituzione delle Unità Decentralizzate d'Esecuzione, destinate ad assicurare il cambio degli UAT, presuppone forse l'adozione di un regolamento-quadro che richiede l'attuazione di una procedura di carattere legislativo relativamente gravosa e implica l'accordo politico del Consiglio. Le modalità del processo di smantellamento degli UAT non possono, in un modo o nell'altro, non esserne interessate. Allo stesso modo, l'eventuale riforma del regolamento finanziario sarà il risultato di un lavoro legislativo comune alle istituzioni, inevitabilmente lungo, complesso e laborioso. E' chiaro infine che alcune delle riforme previste, come quelle delle pratiche contrattuali della Commissione, dipendono da un processo amministrativo complessivo che la procedura di bilancio non ha per missione di prevenire.

Rimane il fatto che il Parlamento non può accontentarsi di qualche bella parola della Commissione per decidere, nel quadro della seconda lettura del bilancio, di liberare gli stanziamenti messi in riserva durante la prima. L'inerzia burocratica è di tutti i tempi e di tutti i luoghi: è evidente, visti la costanza e il vigore delle resistenze opposte dall'amministrazione comunitaria alla rimessa in questione degli UAT, che la Commissione non abbandonerà a cuor leggero delle pratiche che, per quanto malsane, sono diventate un elemento portante del suo sistema.

Questo significa che, sebbene il calendario fissato dall'emendamento n° 460 meriti di essere « interpretato intelligentemente », esso non verrà rimesso in questione nel quadro della seconda lettura del bilancio. Allo stesso modo, se da un lato il relatore generale del bilancio prova ripugnanza nel proporre ai suoi colleghi delle riserve che sarebbero in grado, per volume e durata, di condizionare la buona esecuzione degli stanziamenti votati, dall'altra egli non intende privarsi, nella seconda lettura del bilancio, di un mezzo d'azione che trova giustificazione nel fatto che le incertezze sulla natura e sul ritmo della riforma amministrativa in corso fanno pesare sul volume dei mezzi finanziari necessari durante l'esercizio 2000 un'incertezza tale che giustifica il ricorso alla riserva.

Si ricorderà che il calendario votato al Parlamento nell'ambito dell'emendamento 460 prevedeva:

A. Prima della seconda lettura del bilancio.

1. l'adozione di una decisione di principio, proscrivendo qualsiasi delega di funzioni amministrative a un organismo indipendente della Commissione;

2. la presentazione di un calendario di smantellamento degli UAT esistenti entro il 15 novembre 2000.

La Commissione fa osservare che dovrebbe affrontare due tipi di difficoltà per l'applicazione di un calendario del genere :

- difficoltà legate all'esistenza di contratti che scadranno dopo il 15 novembre 2000. Sarebbe probabilmente eccessivo esigere la risoluzione prima della scadenza dei contratti conclusi entro il 23 marzo (data fissata per la votazione degli orientamenti di bilancio da parte del PE) e con una durata non superiore a due anni. In compenso, per quanto concerne i contratti conclusi successivamente al 23 marzo 1999, trasgredendo totalmente agli orientamenti di bilancio fissati dal Parlamento e alla domanda di smantellamento degli UAT esistenti, spetta alla Commissione trarre le conseguenze della sua disinvoltura nei confronti dell'autorità finanziaria e sciogliere entro la data fissata dall'emendamento n°460 i legami contrattuali con gli organismi in questione.

In merito ai contratti conclusi precedentemente al 23 marzo 1999 ma che scadrebbero dopo il 2001, sarebbe preferibile negoziare prima del settembre 2000 la risoluzione sistematica nel corso dell'anno successivo.

- difficoltà legate all'esistenza dei termini necessari all'adozione di un regolamento-quadro che preveda la creazione di nuovi strumenti amministrativi, denominati nel presente documento Unità Decentralizzate d'Esecuzione e destinati a sostituirsi agli UAT per l'attuazione di taluni programmi comunitari. Nonostante il Parlamento sia cosciente di costituire un peso per il processo decisionale comunitario, esso non può ammettere che questo peso possa giustificare il mantenimento dello status quo. Esso osserva che, considerati i testi allo stato attuale, niente impedisce alla Commissione di prevedere, su base empirica, prima della votazione del bilancio 2001, un'organizzazione amministrativa dei suoi servizi che gli permetta di garantire, sotto l'autorità del personale dipendente delle Direzioni Generali e con il concorso di una parte del personale di diritto privato impiegato dagli UAT, le funzioni attualmente devolute a questi ultimi. Al contrario, questa sperimentazione avrebbe il merito di provare realmente i vantaggi e, eventualmente, i limiti di una gestione amministrativa ma decentrata delle politiche comunitarie associando personale con statuto diverso.

3. L'elaborazione e la pubblicazione di una relazione volta a modificare la presentazione delle linee del bilancio in conformità ai principi menzionati al punto II.C.3.

4. L'impegno da parte della Commissione di presentare prima del 15 febbraio 2000 una relazione sulle sue priorità e sui propri fabbisogni reali di personale.

B. Prima del 15 aprile 2000.

1. Presentazione di una lista di servizi garantiti finora dalla Commissione e suscettibile di esserlo a miglior prezzo nel quadro di una gestione privatizzata. La Commissione ha sostenuto, nel quadro del dialogo con il Parlamento, che l'elaborazione e la presentazione di una lista analoga avrebbe potuto suscitare reazioni negative in seno all'amministrazione. Il relatore del bilancio non può che riconoscere la pertinenza di questo avvertimento e

ricordare che ponendo questa domanda, il Parlamento aveva voluto essenzialmente evidenziare che la sua rimessa in questione degli UAT non escludeva il ricorso ad altre forme di esternalizzazione dell'azione amministrativa, purché tale ricorso fosse giustificato.

2. L'adozione di una decisione formale e di un calendario di realizzazione mirante alla creazione delle Unità Decentralizzate d'Esecuzione. Va da sé che, trattandosi dell'adozione di un regolamento-quadro, la decisione in questione può consistere soltanto nell'adozione da parte del Collegio di una proposta formale di regolamento-quadro. Inoltre il calendario richiesto può avere soltanto un valore indicativo, anche se i termini imposti dalle istituzioni alla creazione di questo nuovo strumento amministrativo non giustificherebbero il prolungamento oltre i termini previsti al punto II A.2. dell'assistenza amministrativa e tecnica quale attualmente praticata.

L'applicazione dell'articolo 272 CE al bilancio 2000: possibili opzioni

MASSIMALE DELLE SPESE NON OBBLIGATORIE RISULTANTE DAL TASSO MASSIMO D'AUMENTO

1. L'articolo 272 (ex 203) del trattato CE prevede, per le spese non obbligatorie (SNO), un tasso massimo di aumento (TMA) che è calcolato dalla Commissione e che per l'esercizio 2000 è pari al 3%. Tale tasso può essere superato solo previo accordo tra il Consiglio e il Parlamento (par. 9, quarto e quinto comma). Applicando il tasso al totale delle spese non obbligatorie previste nel bilancio 1999, ne risulterebbe per il bilancio 2000:

- un massimale in stanziamenti d'impegno (SI) di 59.064 milioni di euro e
- un massimale in stanziamenti di pagamento (SP) di 47.340 milioni di euro

(vedasi tabella allegata).

MARGINE A DISPOSIZIONE DEL PARLAMENTO PER L'APPLICAZIONE DEL TMA

2. Il paragrafo 9, quarto comma dell'articolo precitato del trattato prevede altresì che il Parlamento *“nell'esercizio del proprio diritto di emendamento, può ancora aumentare l'importo totale di tali spese nei limiti della metà del tasso massimo”* a condizione che *“il tasso di aumento risultante dal progetto di bilancio stabilito dal Consiglio sia superiore alla metà del tasso massimo”*. Avendo il Consiglio predisposto un progetto di bilancio in cui gli stanziamenti di pagamento sono in aumento rispetto al bilancio 1999 del 6,95% la condizione del superamento della metà del tasso di aumento (1,5%) risulta soddisfatta.
3. Sulla base dell'interpretazione comune del trattato concordata fra le tre istituzioni con l'Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 (art. 32), il Parlamento dispone pertanto della possibilità di incrementare ulteriormente l'ammontare totale delle SNO iscritte nel progetto di bilancio del Consiglio di 689 milioni di euro, per un importo massimo di SNO di 49.847 milioni.
4. Poiché il Consiglio ha ridotto gli stanziamenti d'impegno per le SNO rispetto al bilancio 1999, il Parlamento non dispone per questi di un margine d'aumento addizionale, ferma restando la sua facoltà di aumentarli nei limiti del tasso massimo del 3% rispetto al bilancio 1999.

MARGINE CONSENTITO DALLE PROSPETTIVE FINANZIARIE

5. Ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo interistituzionale, il Parlamento e il Consiglio concordano di accettare, per la durata delle prospettive finanziarie 2000–2006, il tasso massimo di aumento risultante da ciascuna procedura di bilancio a condizione che il bilancio stesso rispetti il massimale delle prospettive finanziarie. Il trattato fa obbligo ai due rami dell'autorità di bilancio di adoperarsi per trovare un accordo su un nuovo tasso massimo nel caso in cui l'incremento delle SNO superi il TMA.
6. Per la procedura finanziaria in corso i massimali delle prospettive finanziarie, espressi in prezzi correnti, sono pari a 52.983 milioni di euro per gli stanziamenti di impegno.

7. Le prospettive finanziarie fissano altresì per l'esercizio 2000 un massimale per gli stanziamenti di pagamento pari all'1,13% del PNL dei 15 Stati membri dell'Unione, corrispondente a 91.322 milioni per la totalità del bilancio complessivo (SO e SNO). Se si detrae l'ammontare totale delle spese obbligatorie già stabilito dal Consiglio – spese sulle quali decide in ultima istanza – si ottiene per il Parlamento un massimale di 52.520 milioni di euro in stanziamenti di pagamento.
8. I dati di base sono indicati nell'allegata tabella. La situazione per i differenti massimali può essere riassunta nel modo seguente:

MARGINE DI MANOVRA DEL PARLAMENTO SULLE SNO

Milioni di €

MASSIMALI SNO	IMPEGNI	PAGAMENTI
NEI LIMITI DEL TMA	59.065	49.847
NEI LIMITI DELLE PF	52.983	
MASSIMALE TOTALE DELLE PF IN PAGAMENTI (1,13% PNL)		91.322
MASSIMALE SNO IN PAGAMENTI (PREVIA DEDUZIONE DELLE SO GIA' DECISA DAL CONSIGLIO)		52.520

Per rispettare il tasso massimo in SP il Parlamento potrà votare un massimo di 49.847 milioni, ossia circa 2.760 milioni in meno di quanto effettivamente votato in prima lettura, il 28 ottobre scorso. L'ammontare di 49.847 milioni può essere superato con l'accordo del Consiglio.

Per avere garantito il voto autonomo (senza l'autorizzazione del Consiglio) sulle spese non obbligatorie, il Parlamento dovrebbe ridurre gli SP di 2.760 milioni. Il relatore ritiene che proporre una riduzione siffatta è un'operazione certo molto difficile, ma fattibile. Detto questo, se il Parlamento vorrà attenersi alle proprie priorità, dovrà essere disposto a fare ricorso all'articolo 272, non potendosi peraltro escludere che la fermezza dimostrata nel voto possa dar luogo ad una revisione accettabile per il Parlamento.

Il relatore desidera ricordare taluni elementi:

a) Gli stanziamenti di pagamento preventivi

In prima lettura, il PE ha per precauzione votato somme importanti per una serie di linee, al fine di raggiungere taluni obiettivi specifici, quali la diminuzione dei "residui da liquidare" o per garantire le condizioni migliori all'avvio di nuove azioni. Si tratta in particolare di linee nel settore dei Fondi strutturali e della ricerca. La posizione del Parlamento in merito a tali linee potrebbe essere riveduta per sbloccare una certa quantità di pagamenti in seconda lettura, come indicato di seguito:

Milioni di €

Per l'emendamento che adegua il livello dei pagamenti al massimale dell'1,13% delle prospettive (em. 643)	184
Per gli emendamenti volti ad aumentare i pagamenti per portare a termine vecchi programmi a un livello globale del 50% dei residui da liquidare (B2-azioni strutturali)	848
Per gli emendamenti volti ad aumentare i pagamenti per i Fondi strutturali, per garantire il buon avvio di nuove azioni	1.000
Per l'emendamento (em. 641) relativo alle priorità della politica estera (Turchia, Timor Orientale, Kosovo), risparmio possibile ¹⁵	130
Per quanto riguarda la ricerca (B6), gli emendamenti volti ad aumentare i pagamenti per portare a termine vecchi programmi, nonché per il varo del V programma ¹⁶	143
TOTALE	2.305

Qualora il Parlamento non riduca tali importi in seconda lettura, la riduzione globale da effettuarsi ammonterebbe a soli 456 milioni di €.

Il relatore ritiene che tale riduzione sarebbe perfettamente compatibile con la votazione in sede di prima lettura del Parlamento.

b) Riduzione lineare di tutti i pagamenti

La riduzione necessaria per rimanere entro il livello coperto dal TMA sarebbe pari a meno dell'1% sull'insieme delle linee.

c) Riduzione dei vecchi programmi

Da attuare sulle linee che non hanno più stanziamenti di impegno. Trattasi di otto linee (riprese nell'emendamento 649), sette delle quali riguardano i Fondi strutturali (stanziamenti di pagamento) votate dal Parlamento europeo per 21.226 milioni.

Una riduzione di 456 milioni (pari al 2,1%) distribuita proporzionalmente su tali linee lascerebbe un totale di 20.770 milioni sulle linee interessate.

Se il Consiglio darà il suo accordo per il superamento del TMA, tali pagamenti dovranno essere incrementati. Comunque sia, se in corso di esercizio, il ritmo di esecuzione delle linee che hanno subito una riduzione richiedesse stanziamenti supplementari, la Commissione potrà presentare un BRS.

¹⁵ Tale riduzione è possibile dal momento che gli SP per il Kosovo, stimati a 280 milioni, potrebbero essere ridotti a 80 milioni, a seguito di nuove stime, mentre gli SP necessari per l'accordo di pesca con il Marocco potrebbero essere altresì ridotti di 50 milioni.

¹⁶ La riduzione corrisponde alle previsioni del progetto di bilancio del Consiglio.

ALLEGATO

APPLICAZIONE DEL TMA (ART. 272, ex 203) ALLA PROCEDURA DI BILANCIO 2000				
			Impegni	Pagamenti
(1)	SNO bilancio 1999*		57.344,37	45.962,02
(2)	TMA 2000	3,00%		
(3) = (1)*(2)	Aumento massimo SNO bilancio 2000		1.720,33	1.378,86
(4)= (1)+(3)	Massimo autorizzato SNO per bilancio 2000 senza accordo del Consiglio (ex Art. 272, ex 203)		59.064,70	47.340,88
PROGETTO DI BILANCIO DEL CONSIGLIO PER IL 2000				
(5)	SNO Consiglio		53.568,30	49.158,40
(6)=(5) : (1)	Differenza % rispetto a SNO bilancio 1999		-6,58%	6,95%
	Superamento della metà del TMA?		no	sì
	50% del TMA	1,50%		
(7)= (3) /2	Ulteriore aumento autorizzato per il PE sull'ammontare complessivo del PB del Consiglio (All, Art.32)			689,43
(8)=(5)+(7)	Importo massimo pagamenti PE			49.847,83
(9)=(4)	Importo massimo impegni PE		59.064,70	
(10)=(8)-(5)	Modifica massima del PB da parte del PE			689,43
e=(9)-(5)			5.496,40	
MASSIMALE PROSPETTIVE FINANZIARIE				
(11)= (8) = (9)	Modifica massima delle SNO del PB da parte del PE ex Art.272 (ex 203)		59.064,70	49.847,83
(12)	Massimale prospettive finanziarie per gli impegni SNO in Bilancio 2000 *		52.982,88	
(13)	Massimale PF per i pagamenti (1,13% PNL-UE)			91.322,03
(14)	meno pagamenti SO del PB del Consiglio			38.801,63
(15)=(13)-(14)	Margine per il PE sui pagamenti SNO, nel rispetto del massimale delle PF (1,13%) *			52.520,40
EFFETTI DELLA PRIMA LETTURA				
(15)	Stanziamenti di pagamento effettivamente votati in SO			39.126,63
(16)	Stanziamenti di pagamento effettivamente votati in SNO			52.162,30
(17)	Stanziamenti di pagamento votati con "asterisco" (Em. 641) (in SNO)			445,00
(19) = (16)+ (17)	Totale stanziamenti di pagamento in SNO Prima lettura PE			52.607,30
(20)=	Riduzione necessaria in prima lettura			-2.759,47

Classificazione delle SNO della Commissione basata sull'A II del 6/5/99; le cifre per il 1999 includono il BRS 4/99.

BILANCIO 2000: "Fai da te"

I. Kosovo: Quali bisogni? Quale finanziamento?

1. Prima il Consiglio nel suo progetto di bilancio e poi la Commissione nella sua lettera rettificativa hanno valutato a 500 milioni di euro il costo globale del contributo dell'Unione all'aiuto umanitario e alla ricostruzione del Kosovo. Il Parlamento, nella prima lettura, ha escluso la possibilità di finanziare un simile importo senza una revisione del massimale della rubrica 4 (emendamento 641). Purtroppo, a tutt'oggi né il Consiglio né la Commissione hanno fornito un'analisi seria e obiettiva dei bisogni. Non hanno neppure precisato la natura, l'importo o il calendario dello sforzo che dovrà effettuare l'Unione. Il relatore ritiene che è indispensabile, prima della votazione per la seconda lettura, colmare queste lacune.
2. Lo sforzo finanziario che dovrà effettuare l'Unione si basa su tre parametri:
 - la natura e la valutazione dei bisogni. La relazione della Banca mondiale fornisce a tale riguardo elementi affidabili;
 - la capacità di assorbimento della società e dell'economia kosovara che determina il ritmo dello sforzo pluriennale;
 - la parte della spesa totale che l'Unione è disposta a coprire.

Il Parlamento ritiene che nulla impedisce che l'Unione assuma chiaramente, nel quadro della procedura di bilancio 2000 e delle Prospettive finanziarie, le responsabilità che le spettano.

I bisogni

3. Le incertezze relative alle stime constatate riflettono le esitazioni dei donatori a impegnarsi su un programma realistico, preciso e pluriennale a favore del Kosovo. L'UE ha il dovere di assumere, per quanto la riguarda, tutte le proprie responsabilità adottando un contesto finanziario che le consenta di far fronte alla sua parte dello sforzo comune.
4. La Banca mondiale valuta a 2,4 miliardi di euro il costo della ricostruzione del Kosovo per cinque anni (1999-2003). Queste stime, che non comprendono il contributo dell'aiuto umanitario (che può essere finanziato in base agli stanziamenti di Echo), sono da prendere in considerazione anche se sorge il problema del finanziamento dopo il 2003. I relatori ritengono che occorra aggiungere alle stime della Banca mondiale gli importi necessari per il "phasing out".

La capacità di assorbimento

5. La relazione della Banca mondiale menziona più volte i rischi sollevati dai responsabili della valutazione rispetto alla capacità di assorbimento osservata in loco che potrebbe comportare una massiccia concentrazione di mezzi finanziari su un periodo troppo breve. Questo aspetto è stato oggetto di commenti analoghi da parte di altri, in particolare nel corso della prima conferenza dei donatori del 28 luglio scorso e più recentemente in occasione dell'audizione comune sulla ricostruzione del Kosovo, organizzata il 12 e 13 ottobre scorso dalla commissione per gli affari esteri e dalla commissione per i bilanci.

Ricordiamo che il PNL del Kosovo prima della guerra era valutato a 875 milioni di euro. Queste considerazioni militano a favore di una relativa moderazione dello sforzo da realizzare durante l'esercizio 2000.

Il calendario

6. Le stime disponibili riguardano un ammontare globale di bisogni senza prevedere ripartizioni scaglionate, ma distinguono una prima fase (1999-2000) destinata a coprire le esigenze immediate, in particolare quelle di tipo umanitario rese più urgenti dal periodo invernale e una seconda fase (2000-2003) per far fronte alle esigenze a medio termine. Peraltro, la relazione stabilisce una ripartizione settoriale delle esigenze, per le quali è indicata una sottoripartizione temporale (Allegato XI). La relazione non potrebbe essere più chiara per quanto riguarda i suoi obiettivi: *“Il sostegno finanziario da parte dei donatori dovrebbe essere fornito a un livello adeguato e in modo tempestivo... per far fronte ai bisogni più urgenti e per preparare la strada per una ripresa sostenibile con i programmi di assistenza a medio termine e a lungo termine”*. Sembra ragionevole immaginare uno sforzo regressivo che comporti un aiuto strutturale regressivo (phasing out) per gli esercizi 2004-2006.

La suddivisione dell'onere

7. La suddivisione finanziaria prevista dalla conferenza dei donatori pone a carico dell'Unione e dei quindici Stati membri, aiuti umanitari compresi, più della metà del totale del costo della prima fase della ricostruzione e un quarto a carico del bilancio comunitario. Tuttavia, la Commissione ritiene che gli Stati membri non siano disposti, contrariamente agli impegni assunti, a finanziare più del 15% della quota UE+SM annunciata dalla conferenza dei donatori del 28 luglio scorso. Questo venir meno alla parola data aumenta sensibilmente la quota a carico del bilancio comunitario e rende ancora più paradossale il rifiuto di una revisione delle PF da parte del Consiglio.
8. Il relatore ritiene pertanto che, su tali basi, sarebbe ragionevole prevedere per il Kosovo il profilo seguente di finanziamento:

Revisione delle Prospettive finanziarie 2000-2006

Stime

Bisogni	Stime	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
	Banca mondiale		1.200	500	400	300			
<i>Banca mondiale secondo i relatori</i>		1.200	500	400	300	300	200	100	3.000
Commissione (Parte UE + SM) *		600	250	200	150				1.200
Commissione (Parte bilancio UE)		120+390	210	170	130				1.020
Relatori		120+360	240	180	120	90	70	45	1.225

A.

B. Proposte dei relatori

Finanziamento	Proposte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
	Importo iscritto in bilancio		60						
Revisione PF Cat. 4 Kosovo		300	240	180	120	90	70	45	1.045
Altre revisioni PF Cat. 4:		60	60	60					180
Revisione PF Cat. 7: Cipro + Malta		15	15	15	15	15	15	15	105
Totale revisioni PF		375	315	255	135	105	85	60	1.330
Strumento di flessibilità **									0
- Turchia		50							50
- Timor		30							30
Totale aumento del massimale		455							

* Le stime della Commissione si basano su una partecipazione comunitaria del 50 % del totale stimato dalla Banca mondiale di cui l'85 % a carico del bilancio UE e il 15 % a carico degli Stati membri.

** Gli strumenti mobilitati a titolo dello strumento di flessibilità dipenderanno dagli importi della revisione. Le cifre presentate in questa sede lasciano supporre che la revisione chiesta dal PE sia accettata.

II. Primo scenario: l'esercizio di revisione

1. Il Parlamento propone una revisione precisa, realistica e pluriennale della rubrica 4 delle PF, destinata ad assicurare il finanziamento della ricostruzione del Kosovo e di una parte degli accordi di pesca con il Marocco, che sono azioni pluriennali nuove. Gli importi necessari potrebbero ammontare a 1.225 milioni, di cui 1.045 milioni per il Kosovo e 180 milioni per gli accordi di pesca.
2. Sarebbe peraltro opportuno prevedere una revisione del massimale della rubrica 7 delle PF allo scopo di coprire l'insieme degli stanziamenti destinati alla preadesione, compresi quelli per Cipro e Malta. Gli importi necessari potrebbero essere valutati a 105 milioni.
3. Si tratterebbe pertanto di una revisione del massimale globale delle Prospettive finanziarie che ammonterebbe a 1.330 milioni, con un aumento del 4% del massimale delle rubrica 4 sulla totalità del periodo delle PF e dello 0,21% dell'importo totale delle PF (2000-2006) come indicato nella tabella di seguito riportata.
4. In quanto al bilancio 2000, l'importo della revisione sarebbe di 375 milioni e lo strumento di flessibilità dovrebbe essere mobilitato per circa 80 milioni, di cui 50 milioni per la Turchia e 30 milioni per Timor. Gli importi mobilitati a titolo dello strumento di flessibilità dipenderanno dagli importi ottenuti con la revisione.
5. Sulla base degli importi mobilitati nel 2000 nell'ambito della revisione e dello strumento di flessibilità, le riassegnazioni da operare rispetto alla prima lettura sono calcolate come segue:

Scenario PF

Situazione PE 1L

	CE
Importo da finanziare al di là del massimale della rubrica 4	665
Ripristino Cipro/Malta	15
Totale	680

Proposta del relatore

	CE
Riduzione dei bisogni Kosovo	-140
Revisione PF: Kosovo/Marocco/Cipro/Malta	-375
Strumento di flessibilità: Turchia/Timor	-80
Spese Kosovo già iscritte in bilancio	-60
Riassegnazione da operare	-25
Totale	-680

III. Secondo scenario: il ritorno al trattato

1. Se il Consiglio si rifiutasse di intraprendere la strada di una vera revisione delle Prospettive finanziarie che permetta di integrare in queste ultime gli importi necessari all'assunzione sul periodo 2000-2006 delle responsabilità dell'Unione europea derivanti dall'intervento in Kosovo, il fragile equilibrio dell'accordo interistituzionale sulle Prospettive finanziarie verrebbe rotto. Ricordiamo in effetti che adottando, lo scorso 6 maggio, a maggioranza semplice, le Prospettive finanziarie, il Parlamento aveva effettuato importanti concessioni: abbandono del suo potere unilaterale di arbitrato tra le varie categorie delle SNO e accettazione di un tasso di progressione delle stesse SNO largamente inferiore al tasso massimo autorizzato dall'articolo 272 del trattato.
2. Queste concessioni si basavano sull'idea che l'esistenza di un contesto pluriennale di bilancio per la cooperazione fra i due rami dell'autorità di bilancio meritasse alcuni sacrifici: peraltro, l'esistenza stessa di questo quadro finanziario pluriennale si troverebbe strutturalmente richiamata in causa da movimenti di stanziamenti tra categorie di carattere strettamente annuale, come propone la Commissione. Inoltre, la stessa nozione di prospettive finanziarie sarebbe privata di qualsiasi realtà e l'accordo su queste prospettive si ridurrebbe a un trasferimento senza contropartita del potere di arbitrato tra le varie categorie di SNO dal Parlamento al Consiglio.
3. Il relatore ritiene che la commissione per i bilanci e il Parlamento non possono sfuggire alle loro responsabilità e che devono, in questa occasione, fornire la prova che il ramo parlamentare dell'autorità di bilancio è in grado di fare scelte capaci di conciliare la presa a carico delle priorità politiche fondamentali dell'Unione con il rigore intellettuale e la moderazione finanziaria che si attendono i contribuenti europei.
4. Questa dimostrazione si basa su quattro condizioni:
 - una rigorosa valutazione dei bisogni. Si tratta in particolare della questione Kosovo. In prima lettura il Parlamento europeo si è basato sulle indicazioni del Consiglio e della Commissione ed ha ritenuto che sarebbero necessari 500 milioni di euro per il Kosovo nel 2000. Poiché tale stima non corrisponde ad alcuna valutazione seria dei bisogni, come si è già visto viene proposto che lo sforzo a favore del Kosovo venga riportato a circa 360 milioni di euro per il 2000;
 - uno sforzo di moderazione generale delle spese. Il Parlamento darà prova di credibilità facendo ricorso all'articolo 272 soltanto se sarà in grado di contenere le sue spese a un livello sensibilmente inferiore a quello delle spese autorizzate dal TMA. Il relatore suggerisce che il livello delle spese non obbligatorie votate in seconda lettura dal Parlamento resta compatibile con il livello globale delle Prospettive finanziarie relative a tali spese, con riserva della maggiorazione necessaria per il finanziamento dello sforzo intrapreso nel Kosovo;
 - l'intangibilità degli stanziamenti della rubrica 2: questo si impone nella misura in cui corrispondono a "obiettivi di spesa";
 - una gestione rigorosa dei pagamenti: Il rispetto del TMA in materia di pagamenti impedisce, ed è il suo principale inconveniente, impedisce di portare lo sforzo di rilivellamento dei pagamenti rispetto agli impegni alla velocità auspicata dal Parlamento nei suoi orientamenti di bilancio, salvo che nell'ipotesi in cui sia

possibile negoziare con il Consiglio un aumento del TMA sui pagamenti. La perequazione dello sforzo di rilivellamento dei pagamenti non è quindi una scelta per il Parlamento, ma un obbligo. Il relatore generale ritiene che tale obbligo può tuttavia essere gestito senza grossi inconvenienti. Egli propone che la riduzione degli stanziamenti di pagamento, rispetto alla votazione in prima lettura, avvenga come segue:

Scenario TMA

Situazione PE 1L

(milioni €)

Stanziamenti d'impegno		Stanziamenti di pagamento	
Importi SNO PE 1L compreso emendamento 641	55.299	Importi SNO PE 1L compreso emendamento 641	52.668
Importi SNO compatibili con massimali PF (tutte le categorie)	54.813	Importi SNO compatibili con TMA	49.852
Superamento degli stanziamenti	486	Superamento degli stanziamenti	2.816

Proposta del relatore

Rimane da finanziare	486	Rimane da finanziare	2.816
Cipro e Malta	15	Cipro e Malta	10
Riserva di sicurezza per riforma amministrativa	100	Riduzione bisogni Kosovo	-100
Subtotale	601	Riduzione RAL	-848
Finanziamento al di là degli importi SNO compatibili con i massimali PF a titolo del Kosovo e delle nuove azioni pluriennali	-360	Riduzione anticipi FS (dal 4% al 3,2%)	-1.500
Riduzione dei bisogni Kosovo rispetto all'emendamento 641	-140	Soppressione emendamento 643	-184
Importo delle riduzioni da operare in 2L	101	Altre riduzioni da operare in 2L	-194
Importo totale del superamento/massimali SNO/PF	360	Totale riduzioni	-2.816
Totale bilancio 2L	55.173	Totale bilancio 2L	49.852

MANDATO ADOTTATO IL 15 NOVEMBRE 1999

La commissione per i bilanci dà alla delegazione il mandato di negoziare:

- a) una revisione precisa, realistica e pluriennale del massimale delle PF della rubrica 4, destinata a permettere il finanziamento della ricostruzione del Kosovo e delle altre azioni pluriennali;
- b) una revisione dei massimali della rubrica 7 per coprire le spese di preadesione di Cipro e Malta per l'insieme degli anni delle PF;
- c) la mobilitazione dello strumento di flessibilità, destinato a finanziare l'aiuto alla Turchia nonché le nuove spese relative a Timor;
- d) una riassegnazione destinata ad adeguare gli stanziamenti votati in prima lettura;

in caso di non raggiungimento di un accordo su tutti i punti succitati, di informare il Consiglio e la Commissione dell'intenzione del Parlamento di stabilire le spese non obbligatorie per l'esercizio 2000 nel rigoroso rispetto delle disposizioni dell'articolo 272 del trattato, e ciò significa:

- **per gli stanziamenti d'impegno:** l'assicurazione di non utilizzare l'insieme del margine che gli concede il TMA e di proporre un bilancio che sarebbe, Kosovo a parte, conforme con l'importo totale (SNO) delle PF, per tutte le categorie messe insieme;
- **per gli stanziamenti di pagamento:** sollecitare innanzitutto un aumento negoziato del TMA; in caso di rifiuto del Consiglio, ciò comporterebbe una riduzione dei pagamenti per rispettare i massimali del TMA, come indicato nel documento di lavoro n. 13.

PARERE

(Articolo 162 del regolamento)

destinato alla commissione per i bilanci

sulla lettera rettificativa n. 4/2000 della Commissione al progetto preliminare di bilancio per l'esercizio 2000 (relazione Bourlanges e Virrankoski)

Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

Lettera del presidente della commissione all'on. Wynn, presidente della commissione per i bilanci

Bruxelles, 26 novembre 1999

Signor Presidente,

Nella riunione del 23 e 24 novembre 1999 la commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale ha esaminato la lettera rettificativa summenzionata.

In tale riunione ha approvato le seguenti conclusioni:

La Commissione europea ha recentemente presentato la lettera rettificativa n. 4/99 del bilancio per l'esercizio 2000, in cui ha effettuato una nuova stima del fabbisogno finanziario del settore agricolo dalla sua prospettiva, sulla base dei dati relativi ai raccolti e dell'evoluzione del mercato. La Commissione raccomanda di aumentare gli stanziamenti a favore dei seminativi, dello zucchero, del cotone, della carne suina e del latte e di apportare invece tagli contenuti nel settore della carne bovina e dell'olio d'oliva, resi possibili dalla flessione delle sovvenzioni all'esportazione. Le valutazioni della Commissione sembrano realistiche. L'entità del fabbisogno effettivo sulle linee da B1-1 a B1-3, che la Commissione stima a 37.537 milioni di euro, supera di 185 milioni di euro il massimale di 37.352 milioni di euro fissato in applicazione dell'accordo interistituzionale.

In linea con il metodo già utilizzato nel progetto preliminare di bilancio, la Commissione propone pertanto di intervenire su tutte le linee con una riduzione quasi lineare di 200 milioni di euro rispetto al nuovo fabbisogno reale stimato. In tal modo, per il FEAOG-Garanzia verrebbero stanziati 37.337 milioni di euro per il primo pilastro delle spese agricole, il che consentirebbe un margine di soli 15 milioni di euro rispetto al massimale delle prospettive finanziarie.

A tale riguardo la commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale tiene a sottolineare nuovamente in particolare il fatto che il Parlamento europeo in prima lettura, nel corso della seduta plenaria del 28 ottobre 1999 a Strasburgo, ha chiesto che venissero stanziati 37.342 milioni di euro per le spese di questa sezione. Tale richiesta sembra ragionevole se si considera il fabbisogno reale nell'ambito delle spese obbligatorie.

La commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale giudica positivamente il fatto che nella lettera rettificativa la Commissione preveda stanziamenti supplementari per il controllo dei prodotti destinati al consumo umano e animale. La commissione è d'accordo sull'idea di

iscrivere stanziamenti alla linea B1-331, al fine di tener conto della preoccupazione manifestata nella risoluzione relativa alla sicurezza degli alimenti per il consumatore europeo adottata dal Parlamento europeo.

Inoltre, la Commissione intende aumentare di 31 milioni di euro la dotazione della linea di bilancio B1-312 a favore del programma "Latte nelle scuole", in seguito alle aspre critiche espresse dal Parlamento riguardo alla sua iniziale intenzione di ridurre tale dotazione e prevede di elaborare una proposta volta a modificare il programma. La commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale accoglie con favore questo incremento.

La commissione è invece sorpresa dell'intenzione di ridurre gli stanziamenti alla linea di bilancio B1-254 rispetto all'esercizio 1999.

Sulla base della decisione del Consiglio europeo di Berlino, nel bilancio 2000 al secondo pilastro della PAC può essere iscritto un importo massimo di 4.386 miliardi di euro a favore dello sviluppo rurale. Sebbene nel progetto preliminare di bilancio la Commissione avesse proposto un importo di soli 3.587 milioni di euro, nella lettera rettificativa è previsto un incremento di tale somma pari a 200 milioni di euro.

La commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale tiene altresì a ricordare il compromesso raggiunto nella seduta plenaria del 28 ottobre 1999, che prevede per il titolo B1-4 un incremento complessivo di 547 milioni di euro portando la dotazione a 4.134 milioni di euro. In questo settore delle spese non obbligatorie per lo sviluppo rurale tale aumento sembra opportuno, in particolare se s'intende portare avanti la valutazione delle nuove misure a favore degli investimenti per il perfezionamento della produzione, del sostegno ai giovani agricoltori, della formazione e perfezionamento professionale, delle misure di prepensionamento, dei sistemi di compensazione per le regioni sfavorite, delle misure agroambientali, del miglioramento della commercializzazione e diffusione dei prodotti agricoli e delle misure di rimboschimento nonché al fine di incoraggiare gli Stati membri a elaborare programmi in cofinanziamento per questi vari settori.

La commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale ritiene inoltre che si dovrebbe fare in modo che in futuro la Commissione non utilizzi un possibile margine di manovra virtuale nell'ambito del titolo B1-4 per coprire fabbisogni finanziari di altre voci del bilancio. Per far fronte alle spese importanti e necessarie in altri settori sono disponibili altri strumenti di bilancio appropriati.

Infine, la commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale mette in evidenza il proprio auspicio che la linea di bilancio B2-517 (Risorse genetiche vegetali e animali) venga mantenuta nell'esercizio 2000 e dotata di stanziamenti d'impegno adeguati¹⁷.

Gradisca, signor Presidente, i sensi della mia profonda stima.

(f.to) Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf

¹⁷ Erano presenti al momento della votazione gli onn. Graefe zu Baringdorf, presidente; Auroi, Bautista Ojeda, Busk, Campos, Cunha, Ebner, Figueiredo (in sostituzione dell'on. Koulourianos), Fiori, Garot, Goepel, Görlach, Izquierdo Rojo, Jové Peres, Keppelhoff-Wiechert, Kindermann, Klass (in sostituzione dell'on. Mayer), Lulling (in sostituzione dell'on. Jeggle), Maat, Pesälä, Procacci, Rodriguez Ramos, Theorin e Wynn (in sostituzione dell'on. Celli).

