

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 MARZO 1995

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **DIEGO NOVELLI**

**La seduta comincia alle 17.**

**Audizione del sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea, dottor Giorgio Ratti, del consigliere diplomatico del Ministero del bilancio e della programmazione economica, dottor Alessandro Minuto Rizzo, e del direttore generale per le politiche di coesione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, dottor Ugo De Dominicis.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali, l'audizione del sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea, dottor Giorgio Ratti, del consigliere diplomatico del Ministero del bilancio e della programmazione economica, dottor Alessandro Minuto Rizzo, e del direttore generale per le politiche di coesione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, dottor Ugo De Dominicis.

Ringrazio i nostri ospiti per la loro cortesia e do subito la parola al sottosegretario Ratti.

**GIORGIO RATTI,** *Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea.* Signor presidente, onorevoli membri della Commissione, ho consegnato agli atti un documento nel quale, con l'ausilio degli uffici del Ministero del bilancio e della programmazione economica e in parte anche del Diparti-

mento per il coordinamento delle politiche con l'Unione europea, si è cercato di rispondere ai quesiti che erano stati formulati.

Osservo che tali quesiti concernevano essenzialmente le procedure di formazione del quadro di intervento per quanto riguarda i fondi strutturali e le modalità di attuazione; si chiedeva, inoltre, di delineare un quadro della situazione organizzativa in altri paesi della Comunità. Abbiamo cercato di dare una risposta a questi diversi punti anche se forse non è una risposta esaustiva. Il documento è – e me ne scuso – abbastanza poderoso, ma forse possiamo passarne in rassegna soltanto i punti principali.

Prima, però, vorrei dire che in queste settimane si è lavorato molto, soprattutto al Ministero del bilancio, per cercare di delineare un quadro della situazione attuale sia per quanto riguarda i fondi del FESR che dovevano pervenire in Italia prima del 1989, sia per comprendere bene la situazione del quadro comunitario di sostegno 1989-1993, sia per fare il punto sul nuovo quadro comunitario di sostegno che riguarda gli anni 1994-1999. Siamo andati anche un po' in là, ritenendo che tra le competenze del Ministero del bilancio, in virtù di diversi dispositivi, che, del resto, sono ricordati in questa documentazione, vi sia una responsabilità più vasta relativamente ai fondi comunitari assegnati al paese. Questo problema deve essere gestito nella struttura organizzativa delle cosiddette cabine di regia nazionali.

Se il presidente permette, quindi, prima ancora di passare agli aspetti procedurali, desidero dare alla Commissione una breve informazione sui risultati di questa nostra messa a punto. Il primo

dato da considerare è che siamo fortemente in ritardo su tutti i fronti. So che siete perfettamente consci della situazione, però ho il dovere di confermarvi che l'allarme è, a nostro giudizio, del tutto giustificato.

Ieri il ministro Masera, in una audizione alla Commissione bilancio della Camera - che riguardava i problemi delle aree depresse del paese ed in particolare gli interventi straordinari per il Mezzogiorno -, ha accennato ai rapporti tra l'Italia e l'Unione europea in merito all'utilizzazione dei fondi comunitari. Dalla documentazione che è stata consegnata alla Commissione bilancio mi sono permesso di accludere la scheda n. 3 sulla situazione dei fondi strutturali. Desidero sottolineare che l'utilizzo dei fondi comunitari e la politica di sviluppo regionale sono oggi due facce della stessa medaglia; le due questioni sono ormai strettamente correlate l'una all'altra. Pertanto, l'allarme che doverosamente non posso sottacere al Parlamento è ancora più forte se consideriamo che il problema non è solo quello del mancato utilizzo di risorse finanziarie, ma anche quello della mancata attuazione dei programmi d'investimento. La situazione è estremamente preoccupante per lo sviluppo delle aree depresse, sia del Mezzogiorno sia, anche se in misura più limitata, del centro-nord. Sullo stato di utilizzazione dei fondi strutturali, se lo riterete, potrò in seguito fornirvi ulteriori e più precise informazioni.

Desidero per ora richiamare due dati che ritengo significativi. Sul quadro comunitario di sostegno 1989-1993, il 31 dicembre 1995 scade il termine per la rendicontazione all'Unione europea delle spese. Sulla base delle stime in nostro possesso, si dovrebbero rendicontare almeno sette miliardi di ECU (oltre 14 mila miliardi di lire di fatture), ma è totalmente escluso che ciò sia possibile. Bisognerà quindi chiedere alla UE una proroga; siamo fiduciosi che ce la possano concedere, anche se non siamo per niente orgogliosi di chiederla.

Chiudendo ieri il contenzioso con l'UE, l'elemento più importante era costituito

dalla possibilità di tornare ad armi pari con i *partners* europei, vale a dire ad una condizione di rispetto delle regole comunitarie da parte nostra, ma di considerazione delle nostre necessità da parte dell'Unione europea. La continua richiesta di proroghe per l'utilizzo dei fondi comunitari è sicuramente negativa non solo sul piano finanziario ma anche su quello della credibilità. La proroga andrà dunque chiesta, anche se si dovranno fare miracoli per poi utilizzarla al meglio; il servizio per le politiche di coesione, istituito lo scorso anno presso il Ministero del bilancio, dovrà adottare misure eccezionali per assolvere la sua funzione di stimolo e di coordinamento (ma non di realizzazione delle opere, compito che spetta ad altri enti), in modo da poter recuperare almeno parte dei fondi a rischio.

Il secondo dato che non può essere visto positivamente, anche se vi sono ampie giustificazioni, riguarda il fatto che nel 1995 soltanto una parte dei piani operativi previsti dal quadro comunitario di sostegno 1994-1999 sono stati approvati dalla Commissione europea. Anche se riusciremo a far approvare rapidamente gli altri piani nel corso dei prossimi mesi, saremo comunque indietro sulla tabella di marcia.

Mi sono permesso, signor presidente, di consegnare una documentazione un po' affastellata, ma se la analizziamo possiamo forse comprendere la natura dei problemi.

Nella prima parte della relazione viene presentato il quadro delle procedure e degli obiettivi dell'attuale sistema dei finanziamenti comunitari nell'ambito dei fondi strutturali. Sapete che la politica dell'Unione europea ha avuto una profonda evoluzione nel corso degli anni ottanta; attualmente, il sistema è fondato su alcuni principi; il più importante è forse quello del partenariato. Ricordo le discussioni che si facevano alcuni anni fa, quando la Commissione europea sosteneva che con gli interventi del vecchio fondo di sviluppo regionale, che per semplificazione possiamo chiamare interventi a pioggia, non era possibile incidere sulle politiche regio-

nali delle aree più deboli della Comunità. Quindi la Commissione pensò di intervenire nella strategia dello sviluppo regionale, di discutere con gli Stati membri non tanto l'uno o l'altro progetto bensì, in forma di partenariato, i grandi orientamenti della politica regionale. In pari tempo, poiché già il principio della sussidiarietà era, per così dire, diventato uno dei capisaldi della dottrina comunitaria, il partenariato si sarebbe dovuto esplicitare non soltanto nei confronti dello Stato, ma anche delle Regioni, in una visione della Comunità europea alquanto più decentrata di quella che aveva prevalso negli anni precedenti.

Un'altra preoccupazione della Commissione europea riguardava l'impiego del personale e la possibilità di controllare direttamente una miriade di investimenti. Data la struttura degli uffici della Commissione ci si era resi conto che non si poteva più continuare a seguire gli investimenti uno per uno ma bisognava lasciare la responsabilità della verifica dell'attuazione dei singoli progetti e dei singoli piani (che dovevano entrare nel quadro programmatico), alle autorità nazionali o regionali, secondo il principio della sussidiarietà.

Il terzo elemento che viene ricordato in questa relazione è quello della addizionalità. A Bruxelles si intendeva – e si intende tuttora – intervenire non per fare della politica ordinaria di sviluppo ma per incidere con un'azione, per così dire, originale, se non straordinaria, richiedendo quindi che l'intervento a livello nazionale o regionale sia addizionale rispetto a quello che comunque si realizzerebbe.

Il tutto è ricondotto in un quadro programmatico, in cui vengono scelti i grandi assi strategici, che viene discusso tra la Commissione, gli Stati membri e gli altri *partners*, come le regioni, e che forma la grande cornice entro la quale operano i fondi strutturali. Questi, infatti, non possono intervenire al di fuori dei programmi definiti di comune accordo per lo sviluppo delle singole aree.

Consentitemi di ricordare che quando questo sistema è stato messo a punto ero

direttore della Banca europea degli investimenti in Italia (poi sono stato nominato direttore dei finanziamenti della BEI a Lussemburgo). Avendo una certa esperienza della situazione italiana, alla BEI ritenevamo che queste operazioni, fosse perché così ben inquadrare e ben programmate, potessero avere dei punti deboli. Del resto, in materia di programmazione erano stati fatti dalla Commissione due esperimenti: il primo rappresentato dai programmi integrati mediterranei (PIM), che costituiscono ancora oggi un punto dolente, perché certamente l'Italia non riuscirà ad utilizzare tutti i fondi disponibili; il secondo rappresentato dall'Operazione integrata Napoli (OIN). La BEI era stata più o meno interessata a queste operazioni, ma non ci sedevamo volentieri al tavolo programmatico poiché temevamo di essere coinvolti – posso dirlo chiaramente – in molte chiacchiere mentre consideravano più utile lavorare su progetti concreti, definiti, cantierabili, esecutivi.

Forse avevamo ragione, visto che la BEI in quegli anni ha raggiunto rapidamente, in Italia, livelli di finanziamento elevati – fino a 4 miliardi di ECU all'anno – scegliendo opere per le quali si sapeva che i lavori sarebbero regolarmente avanzati e che erano ampiamente verificate dal punto di vista tecnico ed economico. Quando l'operazione Napoli si è chiusa, gli amici della Commissione europea, partendo dalla considerazione che pur non avendo partecipato all'operazione avevamo finanziato molte iniziative nell'area di Napoli, ci hanno chiesto di inserirle nel bilancio dell'operazione. Si capisce chiaramente quale fosse il problema.

Va osservato che nell'Unione europea la politica regionale per quanto riguarda l'impiego dei fondi strutturali è stata incorniciata in un quadro assai preciso – forse ispirato a modelli d'oltralpe – con impegni pluriennali e con una partecipazione molto attiva di amministrazioni non solo centrali ma anche regionali. Osservo, per inciso, che usando la parola « regionali » si usa un termine inesatto; io stesso pochi giorni fa, nel resoconto sull'impiego dei fondi, scrivevo che le Regioni non

hanno fatto questo o quell'altro, mentre, in realtà, le inadempienze non sono delle Regioni ma degli enti attuatori a valle, e cioè comuni, consorzi eccetera. Soprattutto nel passato, le Regioni svolgevano soltanto un'azione di coordinamento, quando chiedevo ai loro rappresentanti di collaborare mi rispondevano di non poter andare oltre le funzioni di coordinamento. Dunque, nel momento in cui veniva messo in piedi dall'Unione europea un modello di lavoro fortemente strutturato, in Italia veniva disorganizzato e destrutturato l'unico centro operativo esistente, rappresentato prima dalla Cassa per il Mezzogiorno e poi dall'Agensud, e il forte sistema finanziario dell'intervento straordinario; ciò ha comportato problemi sia sotto il profilo organizzativo che finanziario, di cui parleremo brevemente quando esamineremo i programmi per il periodo 1994-1999.

Direi che le due linee, comunitaria e nazionale, si sono sviluppate contemporaneamente ma in direzioni completamente diverse, salvo per il fatto che, nell'Unione europea la collaborazione con gli enti locali, con le Regioni, viene considerata molto importante e che anche in Italia il passaggio dall'intervento straordinario a quello ordinario ha portato ad un rafforzamento delle responsabilità a livello periferico. Su questo punto, dunque, i due sistemi hanno subito una certa convergenza, trovando però fortemente impreparati i nostri enti periferici.

Basta questo a giustificare i ritardi di cui ho parlato? Non credo. Dovendo fare una riflessione, posso dire che le cause sono molteplici e che si deve considerarle una ad una per individuare le contromisure.

La questione fondamentale, però, è certamente rappresentata dalla mancanza di sincronia tra Italia e UE che tuttora esercita il suo peso. Ho chiesto ai servizi per quale ragione per il quadro comunitario di sostegno 1994-1999 i piani operativi non sono stati ancora approvati. Sono emerse varie cause, tra le quali quella del lungo contenzioso con l'Unione europea e della ritardata definizione del pacchetto finanziario che l'Unione avrebbe dovuto at-

tribuire all'Italia, avvenuta solo di recente. Tuttavia, la causa essenziale risiede nel fatto che fino a due anni fa, e forse fino ad un anno fa, vi era una grande disorganizzazione.

Soltanto nel mese di giugno dello scorso anno è stato istituito presso il Ministero del bilancio il servizio per le politiche di coesione, che ha il compito di coordinare la gestione dei quadri comunitari di sostegno, ferme restando le responsabilità istituzionali delle varie Amministrazioni.

Se mi venisse chiesto un parere su tutto il procedimento seguito per la definizione - prima a livello nazionale, poi durante la negoziazione a livello comunitario ed infine in sede di recepimento a livello nazionale - dei piani comunitari di sostegno e successivamente dei piani operativi, risponderai che, per lo meno per quanto riguarda il nostro paese, il processo è troppo lungo e complicato.

Mi riferisco al nostro paese perché gli enti attuatori, cioè i promotori dei vari progetti, in Italia sono moltissimi. È vero che in quasi tutti gli Stati membri è possibile riscontrare una varietà di controparti; nel nostro paese però la partecipazione dei vari enti, dai Comuni alle Regioni, alle Amministrazioni centrali, fino a giungere alla visione globale in seno al CIPE, implica - bisogna riconoscerlo chiaramente - una continua mediazione di tipo politico, che non è facile e che non sempre consente di selezionare programmi realistici e ben definiti.

Possiamo individuare due ordini di problemi. Il primo riguarda le procedure per la formazione della cornice, dalla quale poi non si può più uscire. In realtà è possibile riprogrammare i quadri comunitari di sostegno con la Commissione, ma si tratta di una operazione difficile e defaticante. Scaduti i termini, comunque, ciò non è più possibile: per il quadro comunitario di sostegno 1989-1993, ad esempio, non è più possibile chiedere la riprogrammazione, anche se ciò sarebbe a mio parere necessario, trattandosi dell'unica via di uscita per non perdere fondi ormai a rischio.

Sempre per quanto riguarda l'aspetto procedurale, desidero sottolineare che la partecipazione degli enti locali non va e non può essere messa minimamente in discussione. Occorre tuttavia valutare se le varie tappe del procedimento non siano suscettibili di modifiche capaci di consentire soluzioni più rapide e più semplici. Forse il CIPE, che ha per legge la responsabilità di dettare direttive, dovrebbe compiere una riflessione per formulare indirizzi e regole che consentano di abbreviare i tempi. Non escludo che il Ministero del bilancio avvii queste considerazioni. Purtroppo però i buoi sono ormai usciti dalla stalla perché siamo in pieno quadro 1994-1999. Oggi occorre semmai preparare il 2000, che presenta altre problematiche.

Il secondo aspetto è quello delle scelte, frutto di negoziati, prima tra le Regioni e l'Amministrazione centrale e poi tra le varie amministrazioni centrali, per la spartizione del pacchetto. Dalla lettura della documentazione relativa al quadro di sostegno 1994-1999 emerge, a mio parere, come questo processo si sia svolto in modo democratico e con un certo equilibrio. Non sono però sicuro che siano state sempre effettuate le scelte migliori. Non si discutono le grandi opzioni tra il settore industriale e quello delle grandi infrastrutture. Credo che sui principi non vi siano critiche da formulare al quadro comunitario di sostegno. Tuttavia, le scelte andavano fatte anche in funzione di una semplice considerazione o si realizzano gli investimenti, utilizzando i fondi comunitari, o non si realizzano tempestivamente e i fondi vanno persi. Un elemento fondamentale da considerare è dunque quello della cantierabilità o certezza degli investimenti. Ebbene, non sembra che esso sia stato determinante nella formazione del quadro comunitario di sostegno 1994-1999.

Mi spiego con un esempio. Il quadro di sostegno prevede un importo abbastanza cospicuo per le attività produttive, ma tale cifra, peraltro ridotta nel corso dei negoziati, è a mio parere insufficiente. Se infatti si rimettesse in moto – come stiamo cercando di fare – il sistema degli incentivi, il nostro paese potrebbe presentare a

Bruxelles una mole imponente di fatture per il settore industriale. Ricordo che 9 mila miliardi di contributi all'industria sono per ora bloccati; ma che potremmo sbloccarli nei prossimi giorni grazie alla decisione della Commissione sull'accordo Van Miert-Pagliarini e ai provvedimenti che il Ministero del bilancio si appresta a prendere insieme al Ministero dell'industria al fine di assicurare la copertura finanziaria.

Si cercherà di ottenere il cofinanziamento da Bruxelles, ma più di tanto non potremo ricevere perché l'asse industria QCS è limitato. Ho l'impressione che ben prima del 1999, esso vada assolutamente rivisto. Rivedere e riprogrammare significa rinegoziare con tutti i *partners* del quadro comunitario di sostegno. È un'azione complicata.

Potrei citare un altro settore importante, quello delle ferrovie. Si ritiene che in Italia il sistema ferroviario vada ammodernato; alla BEI abbiano lungamente riflettuto sulla validità o meno dell'alta velocità; dopo aver visto i programmi degli altri paesi, nell'ambito del gruppo che, come sapete, fu istituito dall'ex commissario Christophersenn, ritengo che questo sia un asse veramente prioritario. Ho l'impressione che il quadro comunitario di sostegno per il settore ferroviario, specialmente per l'alta velocità che gravita sul Mezzogiorno, sia troppo modesto: né si è tenuto conto che si tratta di progetti cantierabili, perché ormai sulla tratta Roma-Napoli i lavori hanno avuto inizio.

Il primo problema riguarda dunque la qualità dei programmi inclusi nel quadro comunitario di sostegno, che a mio giudizio devono – è inutile che lo sottolinei alla Commissione – avere una indiscussa validità tecnico-economica. È altrettanto importante, però, l'aspetto relativo alla concreta possibilità di attuare gli investimenti; è necessario, in sostanza, che il programma sia composto di progetti cantierabili.

Mi è stato opposto che quando si fanno i programmi non si conoscono ancora i progetti; questi vengono dopo. I dibattiti teorici non devono farci perdere migliaia

di miliardi con l'Unione europea; la Spagna – un paese che conosco bene – o la Germania e addirittura la Grecia utilizzano tutti i fondi comunitari, senza il mito di grandi idee che poi, per mille motivi che conosciamo, non si traducono o non possono tradursi in pratica.

Credo che per quanto riguarda l'attuazione dei programmi i nodi da individuare siano principalmente tre: il primo attiene al fatto che con la soppressione dell'Agensud è venuto a mancare un forte centro di progettazione; ciò non significa che non fosse necessario sopprimere quell'ente e che non fosse opportuno favorire un'assunzione di responsabilità da parte di regioni, enti locali o altre amministrazioni ordinarie; però certamente la soppressione dell'Agensud ha comportato e comporta un prezzo. Sono poi quanto mai importanti le capacità attuative così come – ed è il terzo punto – quelle gestionali. Ricordo che nel nuovo quadro comunitario di sostegno sono previste valutazioni *ex post*, che si soffermano anche sull'aspetto gestionale, a mio giudizio relevantissimo per il Mezzogiorno. Quante opere realizzate nel meridione mancano di una buona manutenzione e vanno in malora, signor presidente!

Tutte queste capacità sono purtroppo carenti. Si è pensato di lavorare in tale direzione, da un lato con la creazione delle cabine di regia che stiamo cercando di attivare in modo concreto; dall'altro lato, incoraggiando l'idea di società di servizi – possibilmente più di una perché più ce ne sono meglio è – che su basi serie e qualificate, possano essere accettate da Bruxelles e aiutare gli organismi attuatori a superare le proprie deficienze organizzative.

Ciò non basta; occorre che questi organismi, per parte loro, acquistino in responsabilità, che sia adeguata la formazione professionale (del resto pagata dall'Unione Europea). Occorre probabilmente una maggiore sensibilità circa l'importanza dei fondi e dei rapporti comunitari; e occorre che si intervenga per stabilire sanzioni laddove si lascino inutilizzati i fondi e non si realizzino i progetti. Una sanzione, per esempio, potrebbe consistere

nel creare maggiori difficoltà agli enti inadempienti allorché chiedono l'assegnazione di altri fondi. Essi debbono rendere conto del motivo per cui non realizzano i progetti: se è dovere dello Stato aiutarli e metterli in condizione di realizzare gli investimenti è loro dovere rispondere di questo obbligo. Se non riusciremo in qualche modo a stabilire un simile circuito di responsabilità (per legge o attraverso delibere del CIPE o in altro modo), temo che continueremo a perdere fondi e a discutere su principi senza incidere alla radice dei problemi.

Vi è poi un discorso da fare con l'Unione europea su criteri e metodi degli aiuti regionali, ma non cade molto bene perché in questo momento ci si trova a beneficiare di un raddoppio dei fondi comunitari, che paradossalmente è fonte di problemi per noi.

In futuro i fondi a disposizione delle aree depresse del nostro paese potrebbero diminuire, con il probabile ingresso nell'Unione di nuovi paesi con aree molto più deboli delle nostre, o vi sarà una forte pressione sul bilancio comunitario. Dobbiamo prepararci a marciare di più sulle nostre gambe: da qui un imperativo assoluto, quello di sfruttare al massimo il periodo 1994-1999, di grande abbondanza di fondi comunitari, non solo utilizzandoli tutti, ma utilizzandoli nel modo migliore per porre le basi di uno sviluppo più autonomo che non condizioni la nostra libertà d'azione di fronte a problemi del bilancio comunitario.

Direte che da parte di un rappresentante del Governo sottolineare i problemi senza mettere in atto tutte le misure per farvi fronte non è del tutto soddisfacente. Posso assicurare che stiamo lavorando; il servizio per le politiche di coesione, di cui il dottor De Dominicis è il direttore generale, si sta impegnando fortemente e sta, per esempio, recuperando somme rilevanti su quanto ci spetta nell'ambito del vecchio fondo di sviluppo regionale, che scade il 31 marzo prossimo. Vi è quindi da parte nostra un forte impegno, come testimoniano alcune misure che abbiamo già preso. I solleciti alle Regioni, le numerose riunioni,

i contatti in corso sono il tentativo di riprendere in mano la situazione; evidentemente l'orizzonte relativamente limitato dell'attuale Governo non consente di predisporre piani a lungo termine. Tuttavia, vorremmo impostare qualche premessa sulla quale in futuro si possa meglio lavorare.

**PRESIDENTE.** Ritengo di interpretare il pensiero di tutti i membri della Commissione nel rivolgere un ringraziamento al sottosegretario Ratti per la sua ampia, dettagliata e certamente non entusiasmante relazione. In ogni caso, il quadro che ci ha offerto è indubbiamente realistico.

Abbiamo così esaurito il tempo che avevamo stabilito. Potremmo dunque proseguire il dibattito la prossima settimana, visto che la Commissione è già convocata con un diverso ordine del giorno. In quella sede, avremo inoltre la possibilità di ascoltare eventuali integrazioni alla relazione da parte dei collaboratori del dottor Ratti,

al quale chiedo se sia disponibile per la data che ho indicato.

**GIORGIO RATTI,** *Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea.* Signor presidente, ritengo di sì, ma vorrei avere la possibilità di confermarlo.

**PRESIDENTE.** Certamente.

Nel ringraziarla di nuovo a nome di tutti i componenti la Commissione, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17,55.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 21.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO