

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 MAGGIO 1995

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **UMBERTO CECCHI**

La seduta comincia alle 17,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'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, il seguito dell'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.

Nella precedente seduta il dottor Ratti ha svolto un'interessante ed ampia relazione sul tema oggetto dell'indagine conoscitiva. Chiedo se anche gli altri ospiti intendano intervenire.

ALESSANDRO MINUTO RIZZO, Consigliere diplomatico del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Non ho

nulla da aggiungere, signor presidente, e dichiaro fin d'ora la mia disponibilità a rispondere ad eventuali richieste di chiarimento o di integrazione.

UGO DE DOMINICIS, Direttore generale per le politiche di coesione del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Anch'io, signor presidente, non ho nulla da aggiungere alla dettagliata relazione svolta nella precedente seduta dal sottosegretario Ratti.

PRESIDENTE. Sta bene. Do quindi la parola ai colleghi che hanno chiesto di intervenire.

FRANCESCO STROILI. Vorrei rivolgere ai nostri ospiti alcune domande, che spero di riuscire a formulare in maniera sintetica e non troppo rozza, anche se in verità sono abituato alle discussioni di piazza. Tale caratteristica mi consente, tuttavia, di riuscire a cogliere determinati problemi secondo il punto di vista della gente comune.

L'Italia ha un enorme bisogno dei fondi strutturali messi a disposizione dalla Comunità in considerazione della gravità della situazione finanziaria ed economica, con la lira che solo negli ultimi giorni ha registrato qualche segno di ripresa, che speriamo possa manifestarsi in modo ancor più consistente e continuativo. La Comunità europea, per il periodo 1994-1999, ha messo a disposizione del nostro paese ben 150 miliardi di ECU (badate bene: si tratta di 280 mila miliardi di lire!). Per quale ragione in passato l'Italia ha utilizzato questi fondi in una percentuale tanto limitata? I colleghi che hanno avuto il piacere di condividere con me l'esperienza del recente viaggio a Strasburgo hanno

avuto la possibilità di apprendere direttamente dal responsabile della commissione agricoltura una serie di dati dai quali si evince che nel precedente quinquennio il nostro paese ha impegnato soltanto il 47 per cento dei finanziamenti messi a disposizione dalla Comunità europea; di questi, l'utilizzazione effettiva ha riguardato soltanto il 30 per cento.

A fronte di tale situazione, sorge spontanea una domanda: quali sono le difficoltà che impediscono di utilizzare i fondi strutturali? Si tratta forse di difficoltà proprie della Comunità? Se così fosse, non si riuscirebbe a capire per quale ragione alcuni paesi tutto sommato meno progrediti del nostro – penso, per esempio, alla Spagna e alla Grecia, paesi che si sono avvicinati a livelli di benessere pressapoco equivalenti al nostro soltanto negli ultimi anni – riescano ad utilizzare percentuali di molto superiori (si parla dell'80-85 per cento). Allora, qual è la difficoltà? È forse riconducibile alla complessità della nostra burocrazia, nel cui ambito è individuabile una vera e propria giungla nella quale si svolge una guerra di competenze che genera inevitabilmente vincoli e ritardi nell'utilizzazione dei fondi disponibili? Oppure la difficoltà è riconducibile al coinvolgimento a livello nazionale di un eccessivo numero di soggetti (ministeri, comitati, enti locali) e, paradossalmente, al contestuale mancato coinvolgimento delle forze socio-economiche?

Ritengo che, al di là delle spiegazioni che si possono elaborare e dell'ampiezza delle relazioni che possono essere svolte in materia, per essere propositivi bisognerebbe riuscire ad individuare quei due o tre aspetti che hanno impedito il funzionamento del meccanismo e, quindi, introdurre modifiche in quella direzione. Il problema può forse essere ricondotto ad una classe funzionariale e burocratica troppo lenta, impastata e farraginosa oppure ad una gestione troppo politica dei programmi comunitari?

Vorrei che venisse data una risposta a tali quesiti in maniera semplice ma chiara, perché ritengo che la gente, il contadino, l'imprenditore agricolo, l'artigiano atten-

dano avere queste risposte per riuscire a dare una soluzione ai loro problemi, nel momento in cui le finanze dello Stato sono così disastrose. Dobbiamo riconoscere apertamente, infatti, che l'indebitamento pubblico non ci consente di disporre delle risorse necessarie, ma il finanziamento europeo è di vitale importanza e con un po' di buona volontà da parte di tutti si dovrebbero riuscire a superare questi scogli.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Stroili per il suo intervento anche perché ha riproposto i motivi di questa indagine conoscitiva sui fondi strutturali.

Do subito la parola al sottosegretario Ratti, che forse può fornire subito una risposta circostanziata da un punto di vista sia tecnico che politico alle questioni sollevate.

GIORGIO RATTI, Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea. Condivido innanzitutto gli elementi di preoccupazione manifestati nell'intervento appena concluso, che si ricongiungono alle indicazioni che avevo fornito nella mia precedente audizione. Effettivamente ci sono notevoli ritardi per quanto riguarda il passato, anche se posso informare la Commissione che per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale precedente al 1989, per il quale già quando intervenne qui il ministro Pagliarini accusavamo un sottoutilizzo di più di 1.000 miliardi di lire, grazie ad un'azione di recupero compiuta negli ultimi mesi – principalmente dal Servizio per le politiche di coesione di cui è direttore il dottor De Dominicis, che il ministro Pagliarini, poi il ministro Masera ed io stesso abbiamo fortemente appoggiato – il mancato utilizzo di fondi si è ridotto in misura abbastanza consistente. Sono stati recuperati più di 7-800 miliardi di lire rispetto alle cifre precedenti, per cui il mancato utilizzo è intorno ai 350 miliardi di lire.

Abbiamo forti preoccupazioni per la chiusura dei PIM, i programmi integrati mediterranei, per i quali ricordo che la

scadenza degli impegni era stata prorogata più volte e poi definitivamente fissata a fine 1993. Sono in corso gli ultimi pagamenti consentiti dalla Commissione europea (che devono essere effettuati entro il 30 giugno di quest'anno) ma sia per effetto della scadenza degli impegni sia per il lento procedere di questi pagamenti, anche su questi programmi si accuserà un consistente mancato utilizzo e dovremo verificare tra poco alla chiusura, come si presenteranno i conti.

La stessa unità di crisi che aveva operato per il Fondo di sviluppo regionale è stata attivata anche per questo programma, però il recupero, a mio giudizio, non sarà elevato perché qui i ritardi sono forse ancora più forti, in parte giustificati dal fatto che i PIM rappresentavano per le forse non solo del Mezzogiorno ma anche del centro nord, la prima esperienza di utilizzo dei fondi strutturali e di impatto con tutte le esigenze dei regolamenti comunitari e dei servizi della Commissione europea.

Per il quadro di sostegno 1989-93 si è ottenuta una prima proroga, ma alla fine di quest'anno scade il termine per la rendicontazione delle spese, ed anche per questo programma vi è un ritardo. Certamente, come già avevo detto nel corso della precedente audizione, chiederemo alla Commissione europea una proroga per questo programma, ma la situazione non si presenta molto positiva. Per il nuovo quadro comunitario di sostegno 1994-99, vi è già un ritardo nell'approvazione dei programmi operativi. Stiamo cercando di recuperarlo con l'avvio accelerato di questi programmi, anche adeguandoli a richieste che sono state avanzate nel frattempo dai servizi della Commissione europea.

Se il presidente lo consente, trasmetterò nelle prossime settimane un quadro riassuntivo con qualche cifra per permettere alla Commissione di effettuare una valutazione sia d'insieme sia programma per programma, facendo presente che uno dei nostri primi impegni è stato quello di ricostruire le cifre; tuttora credo non si possa considerare risolto il problema della

circolazione delle informazioni tra le varie amministrazioni interessate.

Sono state richieste le ragioni di queste disfunzioni. Già nel precedente intervento, credo di aver sottolineato che esse sono molteplici, tanto che è persino difficile stabilire un ordine di priorità tra le cause che hanno frenato e che, in parte, continuano ancora a frenare l'utilizzo dei fondi comunitari.

La prima causa, forse la più importante, è costituita dalle difficoltà registrate nel passaggio dall'intervento straordinario a quello ordinario, riguardanti le strutture preposte alla gestione dell'intervento: soppressione dell'Agensud e del Dipartimento per il Mezzogiorno (con la soppressione dell'Agensud si è avuta anche una caduta dei rapporti tra questa struttura ed un insieme di enti attuatori che operavano nel Mezzogiorno); dispersione di tutti gli interventi tra i nuovi organismi o amministrazioni competenti istituzionalmente per materia (come saprete, parte dell'attività è stata ripresa dall'amministrazione centrale, buona parte dalle regioni).

A mio giudizio, questo trasferimento è forse appena oggi compiuto, ma ancora vi sono larghe zone d'ombra. La stessa ricostruzione contabile del pregresso, come è stato dichiarato anche dal ministro Maserà alla V Commissione, ha presentato delle difficoltà; tuttora vi stiamo lavorando.

Con la soppressione dell'intervento straordinario si è passati ad un regime del tutto nuovo per quanto riguarda la gestione finanziaria degli interventi. Forse si fa fatica a rendersi conto che non esistono più i fondi pluriannuali dell'intervento straordinario, stanziati con legge per decine e decine di migliaia di miliardi. Ormai, si è passati ad un regime completamente diverso: le risorse finanziarie provengono da fondi ordinari di bilancio e la loro gestione, anche in relazione ai cofinanziamenti comunitari, non è ancora, a mio giudizio, completamente dominata. Quindi, se si vuole individuare una prima causa, probabilmente questa è tra le maggiori; credo, però, che l'inventario sia molto lungo.

Sono stati menzionati l'eccessivo numero dei progetti o meglio dei programmi perché i progetti mancano; forse, occorre aggiungere una mediazione di ordine politico, altrettanto eccessiva, nella formazione dei quadri comunitari di sostegno, alla quale io stesso ho fatto allusione nella precedente audizione. Sono note poi le difficoltà che si riscontrano nell'attuazione di investimenti nel settore delle infrastrutture (non solo nel Mezzogiorno ma anche nelle altre regioni d'Italia) per motivi diversi: lungaggine delle procedure burocratico-amministrative; difficoltà per ottenere autorizzazioni e permessi in tempo utile; problemi connessi alle procedure di appalto, con la paralisi che ne è conseguentemente derivata sugli uffici, specialmente della pubblica amministrazione, preposti alle gare; si aggiungano le difficoltà di coordinare, nella fase attuativa, questi interventi che, in larga parte, devono essere realizzati dalle regioni, anche se, come avevo già precisato l'altra volta, quando si parla di regione in realtà non si riflette interamente la verità, poiché gli enti attuatori sono a valle delle regioni ed esse stesse hanno un problema di mediazione politica con i diversi attuatori, che sono una miriade. A mio giudizio, queste difficoltà di coordinamento le provano le regioni e le sperimenta il Ministero del bilancio nei confronti delle regioni e delle altre amministrazioni.

L'altra volta avevo accennato ad errori di programmazione. Certamente ve ne sono stati, a mio giudizio. Forse, vi è stata anche inesperienza. Le stesse esigenze manifestate dall'Unione europea non sempre sono forse condivisibili. Per esempio, per alcune regioni, tenuto conto del loro stato e delle loro condizioni economiche, è stato aumentato l'ammontare dei programmi regionali, senza tener conto che la loro capacità progettuale ed attuativa è purtroppo limitata. Devo dire, signor presidente, che più approfondisco questa materia, più cerco di sfronlarla con i dirigenti del Ministero del bilancio, più trovo ostacoli che costituiscono motivo di altrettante preoccupazioni; se i problemi fossero uno

o due soltanto, i rimedi sarebbero certamente più semplici.

Persino la svalutazione della lira nei confronti dell'ECU costituisce, abbastanza paradossalmente, un problema. Per esempio, nel caso dei PIM, ove gli impegni sono stati chiusi alla fine del 1993, la rendicontazione delle spese in lire non copre, non giustifica il tiraggio di fondi in ECU per il livello a suo tempo previsto. Quindi, oggi abbiamo allo studio anche questo problema. Da qui la norma inserita nella legge comunitaria, per la quale vi è l'obbligo, da oggi in poi, di tenere tutta la contabilità in ECU, il che consentirà di rimediare almeno in parte se non completamente al problema.

Ho chiesto, signor presidente, che un piccolo gruppo di lavoro enuclei tutte le difficoltà e individui le soluzioni per ogni tipo di problema. Non sono sicuro di poter fornire questo documento in tempi brevi; non so neppure se saremo capaci di pervenire ad un risultato che possa essere presentato alla Commissione nelle debite forme. Ciò è indicativo degli ostacoli che incontriamo.

Vorrei sottolineare che alcuni provvedimenti sono stati adottati proprio di recente in relazione a taluni dei problemi che ho menzionato. Il decreto-legge n. 123 del 1995, ora in discussione presso la V Commissione, contiene alcune norme che riguardano proprio l'utilizzo dei fondi comunitari; una di esse prevede una sorta di sanzione per chi non utilizza i fondi comunitari nei tempi dovuti, nel senso che l'amministrazione competente può in quel caso revocare la quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato. Ci è parso opportuno predisporre, oltre alle strutture, anche un quadro normativo alquanto più rigido per cercare di spingere i vari enti attuatori a fare del loro meglio; è stata altresì prevista la possibilità di indire delle speciali conferenze di servizi proprio per accelerare le procedure di attuazione degli investimenti.

Nel decreto-legge concernente la semplificazione degli atti amministrativi, presentato in questi giorni al Parlamento, è previsto un potere sostitutivo per il Mini-

stero del bilancio, il quale è autorizzato a nominare dei commissari *ad acta* in caso di inadempienza degli enti attuatori. Nel decreto-legge n. 123 è stata inoltre prevista la costituzione di quella cabina di regia già delineata durante la conferenza Stato-regioni dello scorso anno e nel corso dei successivi accordi tra parti sociali e il Governo. Si è quindi assicurata continuità all'azione che il ministro Pagliarini aveva svolto in quella direzione; nelle prossime settimane, con decreto del ministro del bilancio, dovremo definire sia le strutture sia le modalità di questa cabina di regia, che tra l'altro agirebbe anche come controparte o comunque in collaborazione con le parti sociali e che costituirebbe quindi un luogo di discussione e di esame di queste problematiche.

Il servizio delle politiche di coesione presso il Ministero del bilancio è stato costituito lo scorso anno; per quanto possibile, stiamo cercando non solo di metterlo in grado di operare nel migliore dei modi ma anche di affiancarlo ad altri servizi del ministero e, in particolare, di mobilitare l'osservatorio per le politiche regionali ed i nuclei ispettivi e di valutazione. Stiamo quindi cercando di operare sia sul piano legislativo ed amministrativo sia su quello pratico per far fronte alla situazione. Come ho già detto anche durante la precedente riunione, esiste una certa rigidità nella programmazione comunitaria a lungo termine (il quadro di sostegno 1994-1999 è sessennale); sono consentite delle riprogrammazioni, ma queste a loro volta non sono così semplici da realizzare. A causa della rigidità della programmazione e per le difficoltà e le lungaggini che tuttora si riscontrano nelle procedure – nonostante le norme di semplificazione che stiamo cercando di introdurre (forse ne proporremo altre al Parlamento) e nonostante certamente una maggiore attenzione degli enti attuatori, e principalmente delle regioni – resta il dubbio che si possa arrivare molto rapidamente a risultati di gran lunga migliori di quelli ottenuti nel passato.

A tale riguardo, occorre considerare che le cifre in gioco, in ordine al quadro

comunitario di sostegno 1994-1999, sono molto elevate rispetto al passato; l'impegno degli enti interessati deve quindi essere anch'esso molto più elevato.

FLAVIO TATTARINI. Ringrazio il sottosegretario Ratti, il quale è stato estremamente esplicito – sia oggi sia nel corso della precedente seduta – nel tentare di affrontare le complesse tematiche che attengono all'utilizzazione dei fondi strutturali; credo tuttavia che la nostra Commissione, in relazione anche alla chiarezza del sottosegretario, dovrebbe continuare a collaborare nella direzione di un approfondimento non solo al fine di snellire e di affinare ancora la riflessione sul problema ma anche di individuare i veri punti di inceppamento del meccanismo, contribuendo con il Governo a migliorare la situazione attuale.

In che senso? Il sottosegretario Ratti ha affermato nel corso della precedente riunione, e l'ha ripetuto oggi, che le procedure sono troppo complicate e che gli strumenti che finora abbiamo avuto a disposizione sono assolutamente inadeguati, tanto che il servizio per le politiche di coesione ha di fatto cominciato a funzionare solo recentemente.

GIORGIO RATTI, *Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea*. Alla fine del giugno scorso.

FLAVIO TATTARINI. Quindi, vedremo poi quali effetti dispiegherà il decreto-legge n. 123. Il sottosegretario Ratti puntava, con la sua riflessione, soprattutto a cogliere gli elementi di difficoltà che rientrano nella nostra responsabilità, nel senso che in questi anni non abbiamo saputo strutturare un modello funzionale per dare certezza, trasparenza e celerità alle procedure, a livello sia centrale sia degli enti attuatori, in particolare delle regioni. Egli sottolineava, sempre nell'intervento svolto nel precedente incontro, come la gran mole di punti di confronto che sono previsti in tutta la procedura finiscano, di

fatto, per appesantirla, rendendo difficile il suo libero e celere dispiegarsi.

Tutto ciò è giusto ed è, del resto, riscontrabile in qualsiasi momento. Ma io credo che dovremmo anche compiere uno sforzo per confrontarci con la Comunità europea al fine di delineare un quadro procedurale complessivamente più snello. Perché dico questo? Non so se sono nel giusto, ma provo ad esprimere alcune valutazioni, avendo presente il circuito non virtuoso ma vizioso – in quanto produce effetti drasticamente negativi – che mi sono trovato di fronte in quanto amministratore di una città capoluogo interessata all'obiettivo 5 b – cioè Grosseto – nella Toscana felice sotto questo aspetto, poiché nel passato l'intervento comunitario ha realizzato quasi per intero tale obiettivo.

Dunque, pur avendo presente questa situazione assai positiva rispetto ad altre, provo a schematizzare come segue il quadro che abbiamo di fronte: all'inizio di tutta la procedura le regioni trattano con il Governo e con la Comunità la definizione delle zone di intervento con i relativi obiettivi; questo comporta un confronto con le popolazioni e le istituzioni locali, che si protrae per un lasso di tempo sufficientemente lungo, un confronto abbastanza difficile e delicato con il Governo, nonché un confronto, difficile e delicato, da parte del Governo con la Comunità, come sappiamo essere avvenuto, ad esempio, per l'ultimo intervento (tra l'altro reso estremamente complicato dal fatto che la Comunità si sta allargando; il che pone, e porrà ancora di più in prospettiva, problemi maggiori). Questo quadro viene definito a livello regionale, d'intesa con il Governo; l'esecutivo l'approva e lo invia alla Comunità, che lo approva a sua volta. A quel punto inizia – come diremmo in termini sportivi – il girone di ritorno: approvato il quadro generale, si ha la certezza, a livello locale, di quali siano le zone interessate ed il fondo strutturale che in quelle zone opera.

Potrebbe sembrare che gli enti preposti all'attuazione (in questo caso le regioni), avendo la cornice generale relativa alle zone, al tipo di intervento ed alle finalità

che questo prevede, siano arrivati a questo punto alla fase operativa. Invece così non è, perché sulla base di quell'intervento devono costruire un programma-cornice che deve tornare al Governo, il quale lo rimanda alla Comunità europea. Dopodiché, una volta approvato questo quadro di riferimento, si ricomincia da capo; le regioni hanno la possibilità di emettere i bandi, dopo essersi confrontate, anche in questa occasione, con le istituzioni locali e con tutte le categorie interessate (nel caso dell'obiettivo 5 b non sono tutte, ma sono comunque complessi i problemi di tali categorie). Dopo questo passaggio si può, sulla base dei bandi, procedere alla presentazione dei progetti, che vengono selezionati a livello locale, con il tempo che è necessario, e finalmente, una volta che sono stati selezionati e la regione ha valutato che rientrano nell'ambito dei bandi, tali progetti vengono inviati di nuovo al Governo e poi da questo alla Comunità, la quale deve di nuovo approvarli per poter dare loro il via. Sono stato abbastanza breve – anche se confuso – nel tracciare un itinerario complicatissimo, ma di questo si tratta.

Se noi abbiamo le responsabilità – legittimamente espresse e che è giusto approfondire – indicate dal dottor Ratti, mi sembra però che tutto il quadro sia estremamente complicato, segnato da elementi di non fiducia reciproca, da un eccessivo appesantimento burocratico di controlli e dalla necessità di reiterate approvazioni. Dovremmo dunque compiere uno sforzo, poiché sappiamo che una volta dato il via ai progetti non è finita: quei progetti hanno infatti bisogno, a livello locale, delle necessarie autorizzazioni, previste dalla legge, per cui si producono altri elementi di disfunzione; il tutto a danno degli imprenditori, degli operatori e via dicendo.

Dovremmo dunque compiere uno sforzo – come dicevo – per apprestare, per quanto ci compete, strumenti adeguati a livello nazionale ed a livello regionale. Prendo atto che si stanno facendo passi importanti in questa direzione – anche la riflessione che compiamo può essere di

aiuto – ma forse sarebbe opportuno aprire un confronto in sede comunitaria per chiarire maggiormente tutti questi passaggi.

Voglio spiegarmi meglio. Se la Comunità destina – così come fa per altri paesi – risorse all'Italia per i vari obiettivi, dovremmo aprire un confronto con essa per pretendere non la bardatura di continue autorizzazioni all'utilizzazione dei fondi, bensì passaggi estremamente più semplificati. Cioè, una volta assegnato lo stock di risorse, lo Stato nazionale dovrebbe avere la responsabilità della sua utilizzazione – e per lo Stato nazionale gli enti attuatori – e la Comunità dovrebbe limitarsi ad un controllo sugli obiettivi, sulla qualità delle realizzazioni e la rispondenza di queste agli scopi che il fondo strutturale in questione – io ho parlato solo del 5b ma il discorso vale per tutti – si propone. Altrimenti non ne usciremo mai. Anche la lodevole iniziativa del Governo – che potrà essere approfondita con il contributo del Parlamento – non arriverà mai a produrre la necessaria velocizzazione nell'utilizzazione dei fondi. Per alcuni fondi, ad esempio, come diceva il dottor Ratti, non abbiamo ancora ottenuto l'approvazione del quadro da parte della Comunità europea, per cui è tutto bloccato; ma anche quando questa vi sarà, il circuito è talmente farraginoso, costellato di stop per approvazioni e di riprese di movimento per dar corso alle procedure, da rendere assolutamente incomprensibile il rapporto tra operatore, ente attuatore, Governo e Comunità, quindi da minare, alla fine, anche la fiducia nelle capacità risolutive che questi fondi possono avere. Infatti, se le risorse sono concesse dopo un anno e mezzo o due rispetto a programmi di investimento che sono soggetti alle condizioni di crisi di un paese come il nostro (dove è continua l'oscillazione del costo del denaro) c'è ancora da domandarsi perché quei fondi non si spendano. Ciò si verifica non solo per le difficoltà burocratiche, ma anche perché c'è scarsa fiducia nell'operatività della Comunità e via dicendo.

Credo che in questo sforzo di verifica dovremmo – se ve ne sono i margini –

porre anche l'accento sulla necessità di un rapporto diverso con la Comunità: non per sottrarci ad obblighi che sono, del resto, ben delineati nella finalità dei fondi e nel controllo sulle spese – che deve essere esercitato e deve essere rigorosissimo – ma per superare tutta una serie di bardature intermedie che la Comunità ci scarica addosso. Esse rendono non autonomo il ruolo dello Stato nazionale e della regione, che ha la responsabilità dell'attuazione, lo rendono immiserito e bardato di tanti lacci burocratici da divenire asfittico, purtroppo non solo per gli enti stessi ma per gli operatori, che è la cosa che ci preoccupa maggiormente. Questo, in una fase che deve preludere a diversi rapporti tra Comunità e Stati nazionali, è necessario non per riproporre il peso dei singoli Stati rispetto alla Comunità, ma per dare a questo rapporto maggiore elasticità anche sul versante, ad esempio, delle direttive. Ne parlavamo pochi giorni fa con i due rappresentanti del gruppo di riflessione, i quali sostenevano esplicitamente che anche sul terreno della formulazione delle direttive si potrebbero superare forme rigidamente regolamentari per andare verso direttive che abbiano carattere generale e diano allo Stato nazionale la responsabilità dell'attuazione e della gestione degli obiettivi che con le direttive si fissano.

Pertanto, io estenderei il campo di osservazione e di intervento – se è possibile e se siamo in grado di proporlo alla Comunità – all'intero circuito e non solo alle responsabilità che abbiamo come Stato nazionale. Se riusciamo a costruire un circuito più snello e meno pesante, anche la costruzione di uno strumento nazionale efficace sarà semplificata e lo sforzo del Governo sarà premiato e si dimostrerà adeguato alle esigenze che abbiamo di fronte. In caso contrario, temo che questo sforzo, pur lodevole, non andrà a buon fine per l'effetto di quei meccanismi generali che di fatto costituiscono un fattore di blocco.

Ho voluto svolgere a voce alta queste riflessioni che sono frutto della nostra esperienza, in alcuni casi positiva. La nostra provincia ha infatti utilizzato tutti i

fondi previsti per l'obiettivo 5b, ma ciò è stato possibile solo a prezzo di una grande fatica e sulla base di un rapporto con gli imprenditori e con le categorie interessate che definirei assolutamente folle. Se esiste sfiducia nelle istituzioni nazionali e locali, per i noti problemi di burocratismo e di farraginosità, è difficile far nascere fiducia verso la Comunità per ciò che riguarda i fondi strutturali, anche laddove questi abbiano prodotto effetti positivi, come nel caso della nostra esperienza, che speriamo possa continuare in futuro, con il nuovo pacchetto di fondi strutturali.

FLORINDO D'AIMMO. Signor presidente, vorrei concentrare le mie riflessioni soprattutto sulle problematiche interne, cioè sull'organizzazione dell'amministrazione centrale e locale del nostro paese, con riferimento al momento di transizione in cui ci troviamo. Essere passati dall'intervento straordinario a quello ordinario, con l'utilizzo diretto da parte delle istituzioni dei fondi strutturali per il cofinanziamento dei programmi e dei progetti, a parer mio ha creato notevoli problemi e grandi difficoltà.

È fuori discussione che si debba tendere ad un miglioramento della politica comunitaria, delle direttive e dei criteri e che si debbano attribuire maggiori responsabilità ai paesi europei interessati. Devo però sottolineare che la scarsa utilizzazione dei fondi strutturali comunitari è una problematica che riguarda soprattutto lo specifico della nostra realtà nazionale, perché paesi come la Spagna, l'Irlanda o la Grecia sono stati in condizione di utilizzare quei fondi.

In effetti, prima ancora che nascesse l'Europa e quindi le politiche di sostegno alle aree depresse — che rappresentano gli obiettivi 1 e 2, perché l'Europa non può svilupparsi finché esistono squilibri — e prima che tutto questo si realizzasse anche con il nostro apporto determinante alla definizione delle scelte europee per le aree depresse (che in Italia coincidevano sostanzialmente con il Mezzogiorno) esisteva l'intervento straordinario (gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno prima e

dell'Agensud poi) che sostanzialmente svolgeva un ruolo di programmazione, organizzazione e poi realizzazione.

Quando è nata la politica europea per le aree depresse e sono stati creati i corrispondenti fondi strutturali, la Cassa per il Mezzogiorno ha utilizzato i fondi strutturali sulla base dei progetti realizzati al 100 per cento con fondi nazionali, progetti che presentava al fine di « tirare » il finanziamento per il nostro paese.

GIORGIO RATTI, *Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea.* Sotto forma di rimborsi.

FLORINDO D'AIMMO. Non si tratta di un problema di ordine formale.

La depressione ed il divario esistente tra le regioni del centro-nord e quelle del centro-sud era sostanzialmente, e non a caso, legato alla scarsa disponibilità di risorse, di PIL e di strutture produttive per abitante, nonché all'indebolimento notevole del fattore umano. L'emigrazione biblica aveva creato condizioni di depressione sul piano del funzionamento delle istituzioni: con la nascita delle regioni a statuto ordinario, la Cassa per il Mezzogiorno svolgeva un ruolo di supporto a queste istituzioni deboli proprio per la mancanza di fattore umano all'altezza del ruolo.

Si è comunque realizzato sviluppo e sono stati portati avanti programmi importanti; la politica seguita era una scelta adottata non solo dal nostro paese, bensì anche a livello internazionale.

Il problema si è posto quando l'intervento straordinario non poteva continuare ed è stato difficile dare autonomia e forza alle regioni meridionali, che nel frattempo avevano ricevuto una quota dei finanziamenti ed avevano esercitato una competenza complementare per i programmi e i progetti rispetto a quella delle strutture centrali, cioè della Cassa per il Mezzogiorno e poi dell'Agensud, progetti speciali ed azioni organiche che comportavano da una parte interventi statali e dall'altra in-

terventi complementari. In altre parole, questa difficoltà è aumentata nel momento in cui è stato opportunamente deciso di eliminare l'intervento straordinario e di trasformarlo in intervento ordinario, affidando le competenze delle istituzioni nazionali alle regioni ordinarie. Tutto ciò è avvenuto in un momento di dissesto finanziario del paese, per cui l'Agensud riceveva scarse risorse liquide, ciò che ha impedito di portare avanti i programmi di finanziamento e di dare i contributi per gli investimenti per le attività produttive: 500 miliardi al mese non consentivano di far fronte alle esigenze.

Dunque, ci siamo trovati di fronte alla scarsità di risorse e contemporaneamente alle difficoltà del passaggio all'intervento ordinario. La struttura organica, durante il periodo del commissariamento, doveva trasferire le proprie competenze ai Ministeri dell'industria, dell'agricoltura, dei lavori pubblici ed alle regioni, secondo le rispettive competenze. Il coordinamento è stato difficile anche perché a livello nazionale non esisteva una politica di programmazione e di coordinamento. Il Ministero del bilancio, infatti, non ha mai svolto attività di programmazione: nelle sedi del CIPE e del CIPI venivano sostanzialmente deliberate proposte che i diversi ministeri della spesa ordinaria portavano poi nella sede collegiale, ma la direttiva di coordinamento delle politiche era del tutto assente. Poiché il Ministero del bilancio non ha mai avuto — ripeto — alcun potere di programmazione, e quindi neppure un'organizzazione corrispondente, ne derivano difficoltà in questa fase di transizione.

Per tale motivo è stato deciso che il Ministero del bilancio dovesse svolgere la funzione di indirizzo e di coordinamento nei confronti degli altri ministeri della spesa ed anche nei confronti delle regioni interessate. Proprio al fine di portare avanti la linea di indirizzo, programmazione e coordinamento ai diversi livelli istituzionali, sono nate due direzioni all'interno del Ministero. Emergono, tuttavia, diverse difficoltà, anche perché i ministeri della spesa non hanno, al loro interno, alcuna organizzazione per la politica delle

aree depresse. Le direzioni e gli uffici ordinari si sono trovati a gestire con difficoltà le pratiche che hanno ricevuto perché manca la struttura, cioè l'organizzazione competente per la politica delle aree depresse. Il Ministero del bilancio ha provveduto utilizzando personale valido ed anche attraverso un coordinamento con le competenze comunitarie, ma ciò che conta — ed è questo il nodo da sciogliere — è la capacità di indirizzo, il coordinamento e la gestione della politica di programmazione e la realizzazione di interventi organici (non di opere sparse). Mi riferisco, in sostanza, ad un coordinamento anche con le politiche ordinarie dello Stato centrale; quando si parla, per esempio, dei programmi per i trasporti, delle ferrovie, dell'ANAS, ci si riferisce ad infrastrutture che devono essere realizzate. A tale proposito ci troviamo in un momento di grande difficoltà, poiché si tratta di enti pubblici economici che operano secondo criteri di economicità: gli investimenti, cioè, devono trovare un compenso nei ricavi di gestione, difficilmente realizzabile nelle aree depresse.

Occorre anche in questo caso un'integrazione, un sostegno, un incentivo complementare alle risorse disponibili da parte dello Stato nei confronti di questi enti, altrimenti, secondo la logica di mercato e di convenienza, gli investimenti vengono concentrati nelle aree forti. Non siamo ancora riusciti a completare l'autostrada Salerno-Reggio Calabria; ma come si può pensare ad uno sviluppo, anche del turismo, che salvaguardi l'ambiente, le radici culturali delle comunità, se mancano i collegamenti, se non vi è organizzazione del territorio? Occorre pertanto una forte azione in questo senso, utilizzando il coordinamento tra i diversi ministeri (al riguardo credo vada completata la scelta relativa alla funzione di coordinamento attribuita al Ministero del bilancio).

Anche noi, come gli altri paesi europei, chiederemo di migliorare le norme comunitarie, ma si tratta di un'altra questione; a mio avviso, è molto più importante, in questa fase, risolvere i nostri problemi perché esiste una profonda differenza tra

la nostra capacità di utilizzare i fondi e quella degli altri paesi che non hanno vissuto l'esperienza dell'intervento straordinario, che ha rappresentato per noi uno strumento di grande sviluppo delle aree depresse, anche se non ha consentito di risolvere il problema nel suo complesso.

In particolare abbiamo difficoltà nell'utilizzazione dei fondi strutturali e nella realizzazione completa dei programmi di investimento e delle risorse assegnate al nostro paese. A tale proposito vorrei che il dottor De Dominicis, che ha grandissima competenza e responsabilità nel settore, accenni alle difficoltà, ai problemi che si devono affrontare e suggerisca, rispetto a questa problematica, quali decisioni adottare per migliorare la struttura e superare la fase di transizione affinché le nostre istituzioni siano capaci di portare avanti, in correlazione con gli obiettivi di sviluppo e per evitare dispersioni di risorse, la politica delle aree depresse cofinanziata dall'Unione europea.

PRESIDENTE. Nel dare la parola all'onorevole Rosso, ricordo che il sottosegretario Ratti dovrà lasciarci tra un quarto d'ora; lo invito quindi ad essere il più sintetico possibile.

ROBERTO ROSSO. Cercherò di essere sintetico, anche perché in sede di Commissione bilancio esamineremo nei prossimi giorni il secondo decreto per la modifica dell'intervento nel Mezzogiorno, affrontando quindi nuovamente con il sottosegretario Ratti questi problemi.

Dalla lettura del resoconto stenografico della precedente audizione e da quanto ha oggi affermato il dottor Ratti, mi è parso di capire che le ragioni del blocco dei fondi siano diverse. Innanzitutto si è affermato che l'Italia programma molto ma progetta poco; vorremmo però capire dai diretti responsabili cosa si stia facendo per evitare questa situazione. Cosa si sta facendo, in concreto, per far sì che le amministrazioni propongano progetti anziché documenti cartacei nei quali, nell'ambito di una serie di programmi, si impegnano a sfornare in futuro progetti? Il limite, in-

fatti, è proprio questo: poiché non vi sono progetti, i fondi non possono essere utilizzati.

Ha ragione, inoltre, l'onorevole Tattarini nel sostenere che c'è anche un problema di burocrazia comunitaria; da questo punto di vista chiediamo al Governo di impegnarsi a far sì che la CEE si mostri elastica nei nostri confronti. Devo dire però molto sinceramente che altri paesi riescono a dialogare in termini elastici con la stessa burocrazia; quindi credo che esista anche qualche problema al nostro interno, almeno in termini di capacità di gestire il rapporto comunitario perché, a parità di conduzione da parte della CEE, altri paesi utilizzano la totalità dei fondi, mentre noi usiamo il 30-40 per cento delle risorse complessive a nostra disposizione.

La seconda questione che vorrei sottoporre al dottor Ratti è in realtà una richiesta. Nel corso della precedente audizione egli ha evidenziato che poiché le regioni e i soggetti che stanno a valle delle stesse non riescono in molti casi, soprattutto nel Mezzogiorno, a progettare e ad attuare programmi, bisogna prevedere determinate sanzioni, una delle quali potrebbe essere quella di impedire l'accesso a nuovi fondi. Sappiamo tutti, però, che non è praticamente possibile revocare o impedire l'accesso ai fondi, pertanto l'unico modo per far funzionare il criterio di sussidiarietà è quello di applicare il principio della supplenza. In sostanza, quando si constata che un soggetto istituzionale, pur avendo le risorse finanziarie a disposizione, non riesce a salvaguardare l'interesse della popolazione, il Governo deve poter prevedere, entro un termine temporalmente ristretto, l'applicazione della supplenza. In altre parole, nel caso in cui il soggetto a valle della regione non riesca ad attuare l'intervento, non è pensabile continuare a tener bloccati i fondi all'infinito, continuando a sventolare, giustamente, le questioni sociali ed economiche presenti nel Mezzogiorno d'Italia, poiché in parte esse sono anche imputabili alla classe dirigente che opera in quelle regioni. È necessario, ripeto, che il Governo preveda almeno un criterio di

supplenza nel caso in cui la regione non intervenga.

Sussidiarietà vuol dire fare a livello superiore ciò che il livello inferiore farebbe peggio: se il livello inferiore non fa nulla, credo che qualcun altro debba poter intervenire al suo posto, constatato che, in un lasso di tempo dato, le esigenze di quelle popolazioni non sono state rispettate da coloro che esse, democraticamente, si sono dati come rappresentanti istituzionali.

Terzo aspetto: mi piacerebbe capire, in breve sintesi, come intenderebbe far funzionare le « cabine di regia » rappresentate dalle agenzie di servizio che dovrebbero supplire, in termini di coordinamento, a ciò che, in termini di programmazione, progettazione e attuazione faceva prima l'Agensud.

Pongo infine un'ultima considerazione, a margine di queste riflessioni, perché credo che il sottosegretario Ratti dovrebbe dare una risposta in questo senso. Il Governo si è impegnato – avendo accettato l'ordine del giorno votato all'unanimità dal Parlamento nazionale – a promuovere un incontro tra rappresentanti del Parlamento, del Governo e della Commissione europea per verificare la possibilità di rimodulare i fondi degli obiettivi 2 e 5b in favore delle aree alluvionate del Piemonte e delle altre regioni colpite del nord Italia o comunque di attivare fondi oggi inutilizzati (non solo strutturali, perché ve ne sono di vario genere non utilizzati dall'Italia) per sostenere in qualche modo lo sviluppo di zone così gravemente danneggiate. Sappiamo invece che, ad oggi, il Governo non è riuscito neanche ad attivare i 15 mila miliardi posti in bilancio a favore degli imprenditori di quelle zone. In Piemonte, da un mese a questa parte, la media è di un impiccato ogni dieci giorni: speriamo che, per convincere il Governo a fare qualcosa di concreto, questa tendenza non debba continuare in futuro.

Poiché due mesi fa il Governo ha assunto l'impegno formale di inviare una delegazione a Bruxelles per discutere di questo, voglio ricordare che, nell'incontro Paggiarini-Van Miert del novembre scorso,

qualcosa si ottenne per le regioni del meridione d'Italia. Anche se non sono leghista, osservo che alla fin fine certe popolazioni del nord Italia sono costrette a diventare, anche irrazionalmente, indipendentiste se la tendenza è quella di proseguire nella perseveranza dimostrata dal Governo. Essendo trascorsi già due mesi, voglio sperare che almeno entro il prossimo mese questa delegazione possa attivarsi per riprendere finalmente con l'Unione europea – che ha un atteggiamento collaborativo, come può confermare l'onorevole Tattarini, perché una delegazione di questa Commissione ha potuto verificare l'elasticità con cui è in grado di rispondere – questo argomento, in modo che i fondi possano essere destinati a regioni che hanno dimostrato la capacità di utilizzarli.

MICHELE STORNELLO. Gran parte del tema in discussione è stata affrontata dal collega Tattarini e dagli altri colleghi che mi hanno preceduto. Anche dalla relazione svolta nella seduta precedente dal sottosegretario Ratti è emerso che è scorretto attribuire determinate inadempienze alle regioni quando bisognerebbe rivolgersi a tutti gli organismi che si trovano sotto di esse. Conoscendo le carenze burocratiche, per esempio (senza per questo voler colpevolizzare nessuno lo dico io che provengo dalla Sicilia), delle amministrazioni siciliane, ci si rende conto della carenza progettuale che si esprime a fronte dei bisogni che i cittadini hanno di veder realizzate una serie di opere. Scandalizza anche me, che sono siciliano, sapere che nel mese di agosto manca l'acqua a Caltanissetta o ad Agrigento. Essendo alle soglie del 2000, è inimmaginabile pensare una cosa del genere. Ritengo quindi importanti le osservazioni dell'onorevole Rosso: alla luce del principio di sussidiarietà, una sorta di meccanismo automatico deve intervenire, nel senso che, se si è incapaci di fare un progetto, deve esservi qualcuno che lo sa fare in nostra vece. Se manca l'acqua, e non si è capaci di attuare un progetto di acquedotto, deve subentrare un meccanismo di supplenza

che impedisca che determinate zone siano lasciate prive di forniture idriche.

Mi rendo conto che il problema, come ha osservato il dottor Ratti nella precedente seduta, è di carattere organizzativo e che riveste caratteristiche di urgenza: è necessario conciliare quanto l'Europa concede con il nostro cammino verso l'Europa stessa. Se in questi anni bruciamo queste risorse perché non siamo in grado di utilizzarle, domani sarà difficile spiegare ai nostri concittadini che vogliamo andare verso l'Europa, perché l'Europa sarebbe considerata come una macchina superburocratica, rigida, in cui non abbiamo la possibilità di inserirci. Ciò che chiediamo, qui come a Bruxelles, è la capacità di individuare meccanismi di adattamento. Sono d'accordo, perciò, con quanto ha affermato il collega Tattarini, cioè che non possiamo vivere in maniera strutturalmente rigida quanto l'Europa propone: accanto alla visione dell'Europa, deve esservi una sfera propria della mentalità, della cultura e delle politiche nazionali (senza per questo credere che esista un progetto di Europa *à la carte*), per adattare quanto viene deciso in sede unitaria alle realtà di ogni singolo paese.

PRESIDENTE. Ricordo che tra breve il sottosegretario Ratti dovrà recarsi presso la Commissione bilancio per alcuni minuti.

GIORGIO RATTI, *Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea.* Credo che il dottor De Dominicis ed il dottor Minuto Rizzo potranno fornire indicazioni sia sul versante interno sia su quello delle relazioni con l'Unione europea.

Condivido in buona parte le osservazioni relative alla rigidità del quadro in cui si opera con l'Unione europea (io stesso vi ho fatto cenno). Vorrei anzi aggiungere ulteriori elementi per sottolineare come le cose non siano affatto semplici. I programmi che devono essere inviati dopo l'approvazione del quadro comunitario di sostegno devono tra l'altro contenere elementi di valutazione economico-finanziaria e dell'impatto sociale. Nei giorni scorsi

è stato inviato a Bruxelles il nuovo programma sulle industrie e i servizi, ma abbiamo appreso che è fermo perché non contiene sufficienti elementi di valutazione sull'impatto che esso potrà avere sulla realtà sociale ed economica delle zone cui si riferisce.

Lo Stato e le regioni devono altresì dimostrare alla Commissione europea l'addizionalità degli investimenti che vanno ad effettuare. Questo è un altro argomento estremamente delicato poiché ormai operiamo nell'ambito di un intervento ordinario e dobbiamo rispettare i vincoli di bilancio, se vogliamo rispettare i parametri di Maastricht, evidentemente il problema dell'addizionalità della spesa esiste.

Vi è poi l'aspetto dei controlli. La Commissione e le altre istituzioni europee (Corte dei conti europea) pretendono controlli molto stretti, molto severi sull'impiego dei fondi. Il rapporto con l'Unione europea non è quindi così semplice né così flessibile, come risulta dagli ultimi contatti avuti. Qualche settimana fa, mi sono recato a Bruxelles insieme al dottor Minuto Rizzo e al dottor De Dominicis ed ho trovato un clima di rispetto per il nostro paese e di apprezzamento per gli sforzi compiuti (accettazione dell'accordo Pagliarini-Van Miert) negli ultimi tempi dall'Italia. Non posso dire però che questo clima si sia tradotto in una maggiore flessibilità nei nostri confronti, anche se il problema non riguarda soltanto l'Italia perché i nostri *partner* pongono grande attenzione e rigidità (la componente nordica si è accresciuta nell'ambito dell'Unione europea) nel sostenere che i regolamenti vanno rispettati. Dietro mie precise osservazioni (nel senso indicato dall'onorevole Tattarini) mi è stato risposto che i regolamenti comunitari sono stati approvati anche dall'Italia, sono in vigore e non si possono cambiare mediante un negoziato a due, tra noi e gli uffici della Commissione.

Le scadenze sono considerate in modo estremamente rigido dalla Commissione, nella quale sono rappresentati quindici paesi: pertanto, l'esame di una richiesta di proroga avanzata da un servizio della Commissione stessa richiede una proce-

dura relativamente complessa ed una decisione di tipo politico non particolarmente semplice.

Se devo dare un'indicazione al Parlamento, ribadisco quindi che in generale non solo da parte della Commissione ma delle istituzioni europee nel loro complesso viene posta grande attenzione alla gestione del denaro comunitario. In molti Stati membri, per altro, i cittadini sono sempre più interessati a verificare come viene speso il denaro comunitario, fatto questo che certamente non facilita mediazioni che in passato erano più semplici da realizzare. Questo non significa però che il Governo non debba fare i passi necessari e trovare le strade per modificare ciò che si ritiene ingiusto.

Per la parte relativa alle questioni interne al nostro paese condivido pienamente le considerazioni dell'onorevole D'Aimmo, che collimano con alcuni aspetti da me sottolineati. L'onorevole D'Aimmo ha in particolare evidenziato la difficoltà di esercitare una funzione di coordinamento che è relativamente nuova anche per il Ministero del bilancio.

FLORINDO D'AIMMO. Non esisteva!

GIORGIO RATTI, *Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea*. Stiamo cercando di migliorare gli strumenti a nostra disposizione e l'organizzazione; tuttavia, i problemi sottolineati dall'onorevole D'Aimmo certamente esistono.

Per quanto riguarda le problematiche relative alla progettualità i problemi si riferiscono alla capacità tecnica ed alla capacità finanziaria. In ordine alla capacità finanziaria, anche nel decreto-legge n. 123 e nelle delibere assunte dal CIPE, si è cercato di assicurare ai programmi regionali e ai DOCUP per l'Italia del centro-nord la debita copertura finanziaria, in modo da consentire agli enti attuatori di non avere problemi per la quota a carico del bilancio dello Stato.

Per quanto concerne la capacità tecnica, è stata menzionata una società di

servizi ma, come ho detto in una precedente occasione, essa non è l'unica, essendovene altre. Il dottor De Dominicis è in grado di ricordare quali siano le società di monitoraggio e di servizi che verranno chiamate a collaborare, con le debite procedure, soprattutto nell'ambito del QCS 1994-1999.

In ordine alla possibilità di esercitare un'azione di supplenza, il decreto-legge sulla semplificazione delle procedure amministrative prevede la possibilità di nominare commissari *ad acta*. Non so quanto sarà facile farlo, ma è effettivamente necessario esercitare un potere sostitutivo se si vuole giungere ad un risultato. Probabilmente questa misura è più efficace di quella sanzionatoria contenuta nel decreto-legge n. 123.

Circa la cabina di regia, devo dire che non abbiamo ancora definito esattamente contorni e competenze di questo strumento; stiamo riflettendo. Su questo tema abbiamo ricevuto numerose proposte ed osservazioni dalle parti sociali e dalle istituzioni interessate. Cercheremo di evitare il rischio della creazione di una sovrastruttura inutile, favorendo invece l'introduzione di uno strumento che consenta effettivamente una più facile utilizzazione dei fondi comunitari attraverso, ad esempio, un'opportuna informazione dell'opinione pubblica e di tutte le parti interessate.

Vorrei evitare di soffermarmi subito sul problema dell'alluvione che ha colpito alcune regioni del nord, non solo perché devo recarmi, come detto, presso la Commissione bilancio, ma anche perché esso non rientra nella materia relativa all'utilizzo dei fondi strutturali. Risponderò su altri temi all'onorevole Rosso non appena ritornerò in Commissione tra pochi minuti. Nel frattempo il dottor Minuto Rizzo ed il dottor De Dominicis potranno fornire utili elementi alla Commissione, fornendo anche notizie sulle possibilità di aiuti comunitari per i danni prodotti dall'alluvione.

UGO DE DOMINICIS, *Direttore generale per le politiche di coesione del Ministero del*

bilancio e della programmazione economica. Proverò a dare un quadro della situazione realistico, concreto ed immediato. La domanda base è perché l'Italia non « tira » i fondi strutturali? Non li « tira » essenzialmente per due motivi: il primo, è che mancano le strutture; il secondo, è che esistono nel nostro paese procedure attuative estremamente complesse (a questo proposito mi rifaccio a quanto detto dal sottosegretario Ratti e dall'onorevole D'Aimmo).

Occorre considerare che l'intervento straordinario, che nell'ultima fase ha gestito l'impiego di 120 mila miliardi ai sensi della legge n. 64 del 1986 (in realtà ne ha gestiti 90 mila, in quanto 30 mila erano destinati alla fiscalizzazione degli oneri sociali) contava sull'apporto lavorativo di 2 mila 300 persone e su un centro elaborazione dati estremamente sofisticato. Una volta esauritosi l'intervento straordinario, si è però verificata una diaspora del personale e le varie strutture ordinarie e centrali dello Stato (oltre a quelle periferiche, cioè le regioni) hanno cercato di organizzare con i resti del personale proveniente dalle strutture preposte all'intervento straordinario nuove strutture che, nei rispettivi ambiti di competenza (agricoltura, lavori pubblici, turismo, ricerca, industria), potessero rappresentare un elemento di continuità. Di fatto, si è registrato un esodo del personale, per effetto del quale tali strutture si sono ridotte a piccoli nuclei. In tale contesto si riscontrano situazioni assurde: il Ministero dei lavori pubblici, per esempio, ha assorbito dalle vecchie strutture preposte all'intervento straordinario tre ingegneri per il settore idrico – mi rivolgo in particolare all'onorevole Stornello – dei quali due sono andati in pensione. La struttura dell'intervento straordinario che, con riguardo all'obiettivo 1, gestiva il settore idrico era invece costituita da circa 300 unità ed era dotata di uffici tecnici e di centri di elaborazione.

Per effetto della situazione che ho testé rappresentato, mentre le altre nazioni utilizzano i fondi, noi ci troviamo nella posizione di ultimi in classifica. L'utilizzazione

dei fondi del 1994 relativi al nuovo quadro comunitario di sostegno è pari al 40 per cento delle disponibilità. È pur vero che alcuni programmi sono stati approvati a metà del 1994 e che altri debbono ancora essere approvati; è vero che, con riguardo all'obiettivo 1, sono stati approvati solo quattro dei programmi operativi presentati dalle regioni, ma è altrettanto vero che cinque o sei amministrazioni centrali dello Stato, a loro volta, vedono ancora non approvati i loro programmi operativi. Quando ciò accadrà – spero prima dell'estate prossima – lo Stato italiano partirà comunque con un anno e mezzo di ritardo nell'approvazione di un programma che è esennale nel Mezzogiorno e nelle regioni comprese nell'obiettivo 5b ma è triennale con riguardo alle aree comprese nell'obiettivo 2.

La questione è ancor più complicata se si considera il funzionamento della struttura comunitaria. Si tratta di una materia estremamente difficile (esiste un siglario la cui interpretazione richiede l'uso dei vocabolari!), sulla quale mi sono documentato. La Comunità dispone di 27 direzioni generali – dico 27! – che gestiscono l'utilizzazione dei fondi strutturali. Come è noto, i fondi strutturali – FERS, FEOGA, Fondo sociale europeo e SFOP – calano, per così dire, in Italia. Accanto ad essi vanno considerati i 13 programmi di iniziativa comunitaria, che costituiscono il 9 per cento dell'intera risorsa dei fondi strutturali. Tutti questi fondi, nel momento in cui giungono in Italia, impattano su 20 amministrazioni regionali e su 10 amministrazioni centrali dello Stato, dividendosi in due parti: la prima, grosso modo, si dirige verso le amministrazioni centrali; la seconda, verso le amministrazioni regionali. A fronte di questa situazione, alla fine dello scorso mese di giugno mi hanno incaricato di coordinare il settore. Ho replicato dicendo che, piccandomi di essere un organizzatore, ci avrei provato purché mi fosse stato messo a disposizione un minimo di strutture. Attualmente mi avvalgo di 70 persone, di cui 20 efficienti.

Un ulteriore problema è dato dal fatto che le procedure di controllo non sono in-

formatizzate. Ne consegue la necessità di avvalersi delle società di monitoraggio, che dovrebbero garantire anche l'assistenza tecnica e che ho già trovato attive con riferimento al vecchio quadro comunitario di sostegno. Per quanto riguarda il nuovo quadro di sostegno, ho già detto che si dovrà ricorrere agli appalti sulla base di una *short list*, una sorta di albo, introducendo regole precise. Questo non significa che l'amministrazione centrale non debba avere un proprio sistema informativo. Io debbo essere posto nella condizione di conoscere l'andamento reale dei programmi: questo è il discorso di fondo! Abbiamo quindi dovuto realizzare una serie di acrobazie amministrative, anche perché, in fondo, finisce sempre che ci si deve arrangiare, ricorrere cioè all'arte nella quale gli italiani sono specialisti. Esiste un'autorità informatica che dovrebbe provvedere all'informatizzazione delle procedure della pubblica amministrazione. La mia prima iniziativa è consistita nel recarmi dal responsabile dell'autorità, al quale ho chiesto di intervenire con urgenza, per evitare di perdere 100-150 miliardi al mese. Mi è stato risposto che avrei dovuto attendere, grosso modo, un periodo di cinque anni. Ho replicato: « Professor Rey, vorrei vedere realizzato il progetto informatico prima di morire, altrimenti cosa gestisco, cosa faccio? ». È inutile continuare a nascondersi dietro un dito! Alla fine, siamo riusciti a pervenire ad un accordo particolare tra Ministero del tesoro e Ragioneria generale, che dispone normalmente di fondi oltrechè di un sistema informativo centralizzato, finalizzato tuttavia al solo controllo finanziario. Nel momento in cui interviene un'erogazione, la Ragioneria esercita il controllo ed è in grado di fornire la situazione reale. Dal mio punto di vista, tuttavia, è necessario conoscere la situazione della fase precedente, con riguardo cioè all'attuazione fisica degli interventi, ai momenti dell'appalto, del bando di gara, della consegna dei lavori e così via. In questo modo si ha la possibilità di intervenire per apportare utili correttivi ed esercitare un necessario stimolo. Credo poco, infatti, al discorso della sostituzione

quando si tratti di programmi regionali cofinanziati anche con fondi regionali; bisogna piuttosto cercare di essere presenti in funzione di stimolo e di sollecito, magari suggerendo la riprogrammazione delle opere la cui realizzazione non proceda.

Quando le strutture centrali dei ministeri del bilancio e del tesoro hanno sottoscritto un accordo in base al quale il centro di elaborazione dati della ragioneria avrebbe incorporato il vecchio centro di elaborazione, che era comunque modernissimo, della Cassa per il mezzogiorno, le cose hanno cominciato a camminare, tanto che oggi iniziamo ad avere i primi quadri di riscontro sull'attuazione. È chiaro che, quando si tratta di sistemi informativi, non è sufficiente programmarli ma è necessario alimentarli, anche a livello regionale. Di qui l'esigenza di un coordinamento tra tutte le regioni affinché i dati affluiscono tutti nello stesso tempo e nello stesso modo al sistema informativo centrale. Si tratta di un obiettivo molto difficile da realizzare. Se si dicesse ad un qualsiasi politico – come voi siete – che la soluzione auspicabile sarebbe quella di procedere verso la riforma della pubblica amministrazione, egli rilevarebbe che non si possono ottenere risultati in poco tempo. Ecco perché si ricorre alle strutture di controllo straordinario, definite *task force*, unità di crisi o comitati di sorveglianza. Tutte queste strutture però aggravano pesantemente il lavoro, soprattutto perché normalmente sono costituite da esperti che tali non sono: probabilmente sono esperti nella materia ma non nelle procedure attuative della stessa, per cui costringono la struttura a profondere sforzi immensi. A tale riguardo un esempio può essere illuminante. Mi riferisco, in particolare, al funzionamento del CIPE, cioè al massimo organismo della programmazione economica. Per quanto ci riguarda, invece, adesso ci sarà la « cabina di regia nazionale », che potrebbe avere un ruolo se risolvesse a livello politico alcuni problemi organizzativi. Vi saranno poi 20 « cabine di regia regionale », oltre ai 61 comitati di sorveglianza – impegnati programma per programma e regione per regione – che

controllano, insieme ai rappresentanti comunitari, l'attuazione del programma. Grosso modo, mi trovo di fronte 100 strutture di controllo che, complessivamente, sono in numero superiore a quello dei funzionari attivi di cui mi avvalgo. Di qui l'impossibilità di controllare tutta la situazione. Di questi problemi ho portato a conoscenza tre ministri succedutisi nel tempo e un certo numero di sottosegretari.

In tale contesto la situazione del Ministero del bilancio è ottimale, dal momento che le altre due amministrazioni capofila – i ministeri del lavoro e dell'agricoltura – che gestiscono, rispettivamente, il fondo sociale europeo e il FEOGA, operano in condizioni ancor più disagiate. Il Ministero del lavoro ha solo tre funzionari che si occupano del fondo sociale europeo (ossia il 15 per cento di tutti gli investimenti), dei quali uno è stato arrestato e l'altro è andato in pensione. Credo che oggi sia rimasto soltanto il direttore generale, con una segretaria, il quale deve dedicarsi anche ad altri compiti. Il Ministero dell'agricoltura versa in una condizione pressoché analoga. In questa situazione, mi spiegate come diavolo possiamo riuscire a garantire l'attuazione del programma? Anche a livello regionale la situazione non è certo confortante. Le « cabine di regia » – ripeto – hanno una valenza se agiscono come struttura politica capace di sciogliere i nodi e di eliminare le strozzature del programma. Nelle regioni del centro nord non vi sono particolari problemi dal momento che il « tiraggio » delle risorse è quasi totale. Il problema grosso riguarda le aree comprese nell'obiettivo 1. Il direttore della programmazione di un progetto elaborato da una regione ricompresa nell'obiettivo 1 o nell'obiettivo 2, a fronte di tale contesto, diventa automaticamente il *program manager*, cioè la persona che dovrebbe raccogliere da tutti gli assessori preposti ai diversi rami le notizie sulle loro manovre operative all'interno del territorio. Sapete bene però che queste informazioni sono fornite con una lentezza esasperante, per cui il *program manager* regionale è praticamente paralizzato.

Stiamo cercando di creare – a livello personale perché non riusciamo a farlo sotto il profilo strutturale – una serie di collegamenti e di rapporti che diano la possibilità – direi quasi in forma privatistica – di funzionare ad uno Stato che, viceversa, non avrebbe questa possibilità.

Questo per ciò che riguarda l'organizzazione. Per quanto riguarda l'attuazione, invece, il discorso diviene ancora più complicato, perché in Italia per appaltare un progetto ci vogliono anni, una miriade di permessi che non finisce più, impatti di ogni genere: per esempio, se si indice una gara d'appalto e vince un'impresa, tutte le altre, che in questo momento sono affamate di lavoro, fanno ricorso al TAR, con conseguente sospensione di due anni da parte dello stesso. In questo caso, come è possibile recuperare quel programma? Dovrei fare un'altra cosa, dovrei deprogrammare l'opera, anche se utilissima, anche se di primaria importanza, anche se indispensabile, anche se dovesse significare l'acqua per Caltanissetta o Agrigento. Ma posso farlo questo? Considerato che l'Italia ha il 70 per cento del patrimonio storico ed artistico del mondo, mi troverei sempre di fronte a due o tre anni di sospensione da parte di una sovrintendenza o a problemi di impatto ambientale. Andare avanti così è impossibile.

Tutto ciò che stiamo facendo ha del miracoloso, risale all'ingegno per cui siamo famosi (non siamo solo un popolo di navigatori, di eroi e di poeti, ma anche, a mio avviso, di inventori di procedure e di tante altre cose), per cui quando si discute in una sede importante come questa, tutto ciò che ho prima sottolineato dobbiamo tenerlo presente. Il resto è filosofia, è fantasia, è favola. La realtà con cui ci imbattiamo è questa ed è drammatica. Sabato, all'ambasciatore Vanni d'Archirafi, nostro commissario all'Unione europea, che caldeggiava la « cabina di regia » e che mi aveva presentato un bellissimo schema (quei lucidi con ventimila frecce che vengono proiettati e che oggi sono tanto di moda) ho detto che era bellissimo, ma che a me sembrava di stare nel *bunker* della Cancelleria del Terzo Reich quando, con i

russi alle porte, Hitler muoveva sulla carta divisioni che non esistevano più. Possono essere costruite mille « cabine di regia », ma prima è necessario avere gli attori, altrimenti quelle cabine non servono a niente. Ciò che occorre sono le strutture, cioè gli attori, le forze operative sul campo.

Questo non significa che tutto sia completamente negativo: abbiamo compiuto tanti passi in avanti, il discorso della bioinformatizzazione è estremamente valido e positivo. Esiste una maggiore responsabilizzazione delle strutture regionali e adesso si capisce, anche perché vi sono pochi soldi. Inoltre, la famosa operazione del 70 per cento, di cui credo che l'onorevole Tattarini sia al corrente, è stata una vera e propria invenzione: in definitiva questo 70 per cento è un contributo che lo Stato nazionale dà alle regioni – quindi si assume l'aliquota regionale – a condizione che vi sia un minimo di coordinamento nell'erogazione. Questo consente di avere, per lo meno nel rispetto massimo di tutte le libertà regionali, il quadro operativo complessivo per dare quegli impulsi che specie nel Mezzogiorno, come vi dicevo, sono assolutamente indispensabili.

Quindi, sono questi due problemi che dobbiamo affrontare. Siccome si porta sempre l'esempio della Grecia, del Portogallo e della Spagna, siccome ci viene sempre chiesto perché come quinta o sesta potenza industriale del mondo non riusciamo ad essere al livello degli altri paesi del bacino del Mediterraneo, ho compiuto rapidamente un certo *excursus* ed ho constatato che i tre paesi sopra citati, anche perché sono tre ex dittature – lo dico non in senso di rimpianto – hanno un'amministrazione centrale particolarmente forte. Due di questi paesi, il Portogallo e la Grecia, non hanno le amministrazioni regionali, e questo lo sottolineo non perché sia un antiregionalista, ma per evidenziare che lì il sistema del consenso è molto più semplice. Tutti e tre i paesi citati hanno poi una normativa molto elastica quando si tratta di opere cofinanziate: in Grecia e in Portogallo, per esempio, queste opere possono essere realizzate in deroga alla

normativa vigente. Beh, in questo modo sarei capace anch'io di realizzare i programmi! È però probabile che quei paesi facciano dei danni al territorio, per cui, tutto considerato, preferisco il nostro sistema...

FLAVIO TATTARINI. Sono d'accordo con lei, perché la deroga alla normativa vigente per noi sarebbe un dramma. Però, proprio l'altro giorno, il ministro Masera ha firmato a Grosseto un accordo con cinque province della Toscana che, in rapporto all'attuazione degli interventi nell'area di crisi, vede nell'accordo di programma lo strumento per velocizzare tutte le procedure. Non è la deroga e non è nemmeno la velocizzazione, perché dobbiamo sperimentarlo, è, tuttavia, l'attuazione di uno strumento presente nella nostra normativa legislativa, ma largamente inattuato. Per esempio, a proposito del progetto cui giustamente lei faceva riferimento – conosco bene le difficoltà che esistono: sovrintendenze, impatto ambientale eccetera – credo che, attraverso la conferenza dei servizi e l'accordo di programma, in qualche modo potrebbero ridursi i tempi; anche se non si trattasse di una deroga, sarebbe comunque un grande passo in avanti.

UGO DE DOMINICIS, *Direttore generale per le politiche di coesione del Ministero del bilancio e della programmazione economica*. È quello che stiamo facendo. Intendiamo, questi accordi di programma hanno investito quattro regioni (conosco benissimo quello della Toscana perché è la mia regione – quindi diciamo che il discorso è abbastanza semplice anche per me – nonché le quattro o cinque aree indicate come aree di crisi). Il discorso di fondo è che dobbiamo ricorrere a questo tipo di strumenti che senz'altro ci facilitano, ma dobbiamo anche avere le strutture che ci aiutino non solo a livello progettuale ma anche realizzativo e ai diversi livelli di cui penso di avervi parlato in maniera abbastanza chiara, senza mezzi termini, per farvi capire quale sia realmente la situazione.

Quindi, d'accordo su tutto quanto è stato detto, d'accordo con la cessazione dell'intervento straordinario che ha provocato quei problemi che dobbiamo risolvere oggi nell'ambito della struttura ordinaria, cercando di fare ciò che possiamo il più velocemente possibile. Occorre che le varie amministrazioni centrali e regionali abbiano strutture che si occupino esclusivamente del tiraggio dei fondi comunitari.

A proposito dei dati citati all'inizio, devo dire che non sono esatti. In realtà, tra primo e secondo quadro comunitario di sostegno abbiamo investimenti per circa 100 mila miliardi, di cui meno della metà - 41.900 - di contributo comunitario. Le cifre a rischio, sul vecchio quadro comunitario di sostegno, sono oggi notevoli, come sottolineava prima il sottosegretario Ratti. Abbiamo chiesto tutte le proroghe possibili ed immaginabili per un programma che terminava nel 1993. Ormai, in buona parte andiamo a Bruxelles per chiedere proroghe, tanto che c'è stato detto - e ci siamo trovati anche un po' in imbarazzo - che siamo i soliti italiani che lo fanno in continuazione.

GIORGIO RATTI, *Sottosegretario di Stato per il bilancio, la programmazione economica ed il coordinamento delle politiche dell'Unione europea*. Questo è un ulteriore motivo di difficoltà, anche per il discorso più di fondo, che vorremmo fare e che prima è stato accennato, della revisione dei regolamenti comunitari. Infatti, quando ci si presenta con un forte arretrato e con pesanti richieste di proroghe, si agisce in una situazione negoziale debole e soprattutto isolata rispetto a tutti gli altri *partner*. In Comunità invece è molto importante non essere soli nel portare avanti certi discorsi. Adesso, per citare un ulteriore esempio, siamo sommersi da domande di comuni che ci scrivono all'ultimo momento per chiedere proroghe sui PIM, nonostante sappiano che i termini sono scaduti da tempo. Queste domande di proroga, che i comuni inviano direttamente anche a Bruxelles rischiano non solo di non avere una risposta positiva (e può sembrare addirittura che lo Stato non voglia appoggiarle) ma anche di indebolire

ancora di più una nostra posizione di dignità negoziale con le autorità comunitarie. La situazione è veramente molto complessa e va gestita con estrema cura, con elementi strategici ben studiati; per tutte le considerazioni che stiamo facendo, nella situazione attuale ciò non è assolutamente facile.

FLORINDO D'AIMMO. Potremmo dire che abbiamo dovuto aspettare per far aumentare in lire...

UGO DE DOMINICIS, *Direttore generale per le politiche di coesione del Ministero del bilancio e della programmazione economica*. Concludo rapidamente con una nota finale d'ottimismo, perché vi stiamo lavorando con molto impegno (dovendo darne atto al sottosegretario Ratti, avrei preferito che non ci fosse, anche perché riteniamo questo impegno addirittura eccessivo, perché ci fa lavorare dalla mattina alla sera!). Il fatto è, per dimensionarvi il problema, che abbiamo perso, per i primi FERS ante 1989, 350 miliardi e ne abbiamo recuperati 1.200 *in extremis*, portando a Bruxelles 120 chilogrammi di documentazione. Stiamo rischiando di perdere 600 miliardi di PIM (i contributi comunitari sono in questo caso equamente divisi: 300 al nord, 300 al sud). Se non spingiamo fortemente sull'acceleratore, rischieremo di perdere circa 4 mila miliardi del primo quadro comunitario di sostegno. Fatevi la somma e considerate se sia opportuno che in sede politica si dedichi alla materia un'attenzione del tutto particolare.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per le risposte estremamente chiare che hanno dato alla Commissione.

La seduta termina alle 19.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO