

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULL'ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI MAASTRICHT E  
LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 GIUGNO 1997

---

**Presidenza del presidente BEDIN**

**INDICE****Audizione del Presidente della Cabina di regia per i Fondi strutturali dell'Unione europea**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 7, 16	CARZANIGA .....	Pag. 3, 13
BETTAMIO ( <i>Forza Italia</i> ) .....	12		
MANZI ( <i>Rif.Com.-Progr.</i> ) .....	11		
PAPPALARDO ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) .....	8		
TAPPARO ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) .....	9, 11		
VERTONE GRIMALDI ( <i>Forza Italia</i> )	7 e <i>passim</i>		

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Presidente della Cabina di regia per i Fondi strutturali dell'Unione europea, ingegner Alberto Carzaniga.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,35.*

**Audizione del Presidente della Cabina di regia per i Fondi strutturali dell'Unione europea**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea.

Riprendiamo l'indagine sospesa nella seduta del 5 giugno scorso affrontando il tema dei Fondi strutturali che emerge nelle nostre osservazioni e nei nostri dibattiti quasi ad ogni riunione.

Vogliamo capire se vi sia un difetto complessivo della Pubblica amministrazione italiana che si riflette anche sui nostri rapporti con l'Unione europea, se cioè questo sia uno dei contenuti della relazione di un «regista» un po' anomalo (il fatto di aver previsto questa denominazione forse è un segno di fantasia!). Vorremmo inoltre conoscere le soluzioni che si stanno mettendo in campo, soprattutto nei rapporti con l'Unione europea, per superare il problema dei ritardi nell'utilizzazione dei Fondi strutturali, questione che interessa molto l'opinione pubblica. Si deve tener presente, però, che la relazione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Monorchio, presentata in questi giorni, mostra un miglioramento dei flussi finanziari tra Italia e Unione europea.

Do, quindi, la parola all'ingegner Carzaniga.

CARZANIGA. Signor Presidente, il tema che proporrei di affrontare riguarda i problemi che abbiamo oggi e che, a mio avviso, avremo anche domani: su tale questione mi preme molto attirare la vostra attenzione.

Innanzitutto, stiamo giocando – se mi permettete una banalizzazione del problema – una partita di briscola ad un tavolo di *poker*, non comprendendo che le regole del tavolo al quale ci siamo seduti sono diverse da quelle che abbiamo seguito finora. Siamo impegnati in una partita nella quale conta il risultato, ma conta anche conseguirlo entro un certo tempo, mentre abbiamo uno strumento, che si chiama pubblica amministrazione, per il quale non c'è nulla che costringa a conseguire un risultato entro un determinato periodo di tempo. Questo è il punto sul quale, a mio avviso, dovrete riflettere. Credo sia utile che vi evidenziate questi aspetti, mentre sarebbe inutile se «svolazzassi» attorno a tale questione.

I rapporti con l'Unione europea fondamentalmente sono di natura mercantile, di denaro: cosa si paga, cosa si ottiene e come si utilizza quanto ricevuto. L'amministrazione italiana, credo per la prima volta nella sua storia, si confronta con qualcuno che esamina cosa fa, come lo fa e quanto tempo impiega per farlo. Sui giornali emerge solo la punta dell'*iceberg*, perché si riesce a valutare solo una piccola parte delle questioni che riguardano la Comunità. Peraltro, il rapporto tra la spesa pubblica totalmente italiana e quella derivante dai fondi comunitari è dell'ordine di grandezza di dieci a uno: noi rileviamo l'uno ma non il dieci, per il quale la situazione è senz'altro peggiore!

La mia tesi è che non abbiamo alcune infrastrutture basilari per «fare Stato». La prima di queste infrastrutture è la contabilità. Questo paese ha inventato la contabilità otto secoli or sono, ricevendo un vantaggio competitivo che lo ha reso ricco, ma poi è impazzito, ha perso e ceduto ad altri la cultura di tipo mercantile, che poi si è diretta verso Ovest. Noi, invece, ci siamo innamorati di una cultura che – ripeto – non è più mercantile, dove non si fanno i conti, il risultato non è importante, la variabile tempo è irrilevante e si passa la maggior parte del proprio tempo e si utilizza il proprio cervello in un lavoro che non è teso a individuare la soluzione più conveniente.

Sembra che io faccia una battuta, ma in realtà la mia osservazione è serissima: trascorriamo il nostro tempo alla ricerca dell'unica possibile soluzione che si riesce a intravedere tra 3.000 leggi, 4.000 divieti e varie magistrature, senza andare a cercare la soluzione più semplice e conveniente per tutti, perché è proibito fare le cose più semplici! Questo è il problema che abbiamo, ed esso si aggraverà in futuro.

Il paese vive della sovranità monetaria, ma con l'applicazione del Trattato di Maastricht sarà privato della possibilità di fare politica di bilancio: in questo momento, come sapete bene, abbiamo un bilancio «ingessato» e l'unica cosa che farà la differenza sarà avere una pubblica amministrazione che funzioni.

Questo è il cuore del nostro problema, sul quale bisogna intervenire rapidamente. Come dobbiamo intervenire? Abbiamo davanti posizioni estreme ma la vita non è fatta di posizioni estreme, bisogna puntare su quello che ragionevolmente si potrà mettere in atto. Dobbiamo tendere a far uscire dalla pubblica amministrazione italiana il diritto amministrativo e a farvi entrare il codice civile; dobbiamo orientarci verso tale linea di tendenza, dotando il paese di una contabilità di Stato uguale a quella che si pretende anche dall'ultima delle società a responsabilità limitata. Questa contabilità oggi non c'è e dubito che sarà prevista anche dopo la riforma del bilancio.

L'Italia, innanzi tutto, dovrebbe dotarsi di uno stato patrimoniale e di un conto economico: il primo è essenziale perché ognuno deve poter valutare i beni effettivamente disponibili, mentre il conto economico è fondamentale per motivi ovvi, che è inutile spiegare in questa sede. È evidente che se non abbiamo una contabilità, e cioè uno strumento per misurare i risultati di ciascuno all'interno della pubblica amministrazione, dobbiamo necessariamente avere un insieme di norme come quelle che esistono oggi: il fatto di avere norme che impediscono di agire rap-

presenta il rovescio della medaglia della mancanza di una contabilità di tipo privatistico della quale dovremmo dotarci al più presto.

Non sono una persona innamorata della tecnologia, ma essa oggi offre una grande finestra di opportunità: strutturare una contabilità in rete oggi costa sempre meno ed è sempre più facile. Quando sono stato nominato sottosegretario di Stato al bilancio, appena arrivato al Ministero mi sono impegnato per la costituzione di una rete telematica comune della pubblica amministrazione. Ho riscontrato infatti l'esistenza di 74 diverse reti telematiche di Stato, ognuna rigorosamente incompatibile con le altre 73.

L'incompatibilità delle reti si può oggi risolvere, ma il problema è di volontà politica: si faccia questa benedetta rete telematica pubblica. Con una rete telematica unica si possono mettere in rete i *data banks* e decentrare i servizi della pubblica amministrazione, dando ad ognuno degli uffici una sorta di multifunzionalità che porterebbe a risultati ovvi per quanto riguarda i cittadini. Il problema tecnologico, di *software*, è quello minore in quanto, lo ripeto, è fondamentalmente questione di volontà politica.

Una volta introdotta una contabilità di tipo privatistico, possiamo liberare la pubblica amministrazione da taluni vincoli del diritto amministrativo. Il cuore del discorso è rappresentato dalla demolizione, il più rapidamente possibile, dell'idea, che giudico ottocentesca e folle, che l'atto amministrativo è valido solo se perfetto sotto il profilo formale. A Bruxelles l'atto amministrativo è valido se consegue risultati, le imperfezioni non contano. Se fate una piccola statistica, noterete che molti ricorsi al TAR sono basati sulla posizione in testa o in calce del francobollo, della data o della firma. Comincerete a porvi la domanda di come si possa campare nel 1997 in uno Stato dove i problemi formali prevalgono su quelli di sostanza.

Per capire che cos'è la pubblica amministrazione vi invito a studiare - parlo di una cosa che conosco bene - l'attraversamento di Lecco. Non è una *boutade*. Non è possibile costringere da trent'anni milioni di cittadini a fare code di 4-5 chilometri nei fine settimana. Studiando da vicino questi casi, che sono centinaia, comprenderete anche la ragione di alcuni sconvolgimenti politici. Il ponte costruito a metà vicino ad Avellino è famoso, ma ci sono tante altre opere simili sia al Nord sia al Sud d'Italia. Quando ci troviamo davanti a disfunzioni del genere, quando c'è un evidente *deficit* di consenso da parte dell'opinione pubblica, quando non c'è la possibilità di fare le cose come le faremmo per noi stessi se i soldi fossero nostri, è certo che le cose non funzionano, che stiamo correndo con le mani legate dietro, con una palla al piede, con le stampelle. Non possiamo competere con gli altri se ci portiamo appresso questa cultura. Ho deciso di donare 75 milioni di lire all'università Federico II di Napoli, con la quale collaboro da tempo; da nove mesi le migliori menti giuridiche del Ministero del bilancio si affannano per spiegarmi come posso dare questi 75 milioni di lire a quell'università.

È difficile competere con amministrazioni come quella irlandese o quella inglese. A Dublino ho visto come si possono utilizzare i fondi europei come se fossero propri, non perché li hanno intascati ma perché

li hanno spesi benissimo, e questo perché quella pubblica amministrazione funziona in maniera opposta alla nostra, i risultati prevalgono sui criteri formalistici. Nessuno si sveglia una mattina e rileva che è stato commesso un errore perché è stato usato un timbro anziché un altro; l'errore c'è se si è commesso un atto sbagliato, che quindi non porta risultati o porta minori risultati rispetto ad un atto giusto.

Questo è il cuore dei problemi che abbiamo oggi e che avremo domani entrando in Europa. In Europa, in realtà, ci siamo già; di fatto siamo all'interno di uno Stato federale ove la nostra Costituzione è già stata cambiata. Alcuni signori si riuniscono a Bruxelles e decidono di firmare accordi che risultano sovraordinati rispetto alla nostra Costituzione. Dobbiamo prendere atto di questa situazione e del fatto che le regole non sono più quelle di prima ma sono altre: dobbiamo adattare il nostro Stato a queste nuove regole. Sono dell'avviso che esse porteranno grossi vantaggi rispetto alla situazione attuale. Innanzi tutto, il personale verrà selezionato in base ai risultati: è bravo chi ottiene buoni risultati, chi non li ottiene dovrebbe - almeno in teoria - andare a casa (oppure potrà vedersi affidati incarichi di minore importanza). Dovendo ottenere risultati, si cercherà di lavorare come si deve lavorare. Spiegherò meglio questo concetto ritornando brevemente al problema dei fondi comunitari.

Perché l'Italia non spende i fondi così come fanno gli altri paesi? Non li possiamo spendere finché abbiamo situazioni come l'attraversamento di Lecco o il ponte vicino ad Avellino costruito solo per metà. Il nostro diritto amministrativo, con tutte le norme che gli fanno da corollario, ci impedisce di fare presto e bene quello che gli altri riescono a portare a compimento nei tempi prefissati.

Accanto a tale discorso, vorrei soffermarmi su un altro argomento, ancora più rilevante: in Italia non viene impostata una programmazione efficace delle spese, sia a livello centrale sia a livello periferico. Programmare significa avere per ogni territorio un'idea di dove collocare prioritariamente determinati fondi. Per ogni regione dovrebbe esserci una sorta di lista d'attesa dei progetti, che andrebbe verificata dal punto di vista formale e sostanziale prima dell'arrivo dei fondi comunitari. Si dovrebbe controllare se tutte le norme sono state rispettate, se una variante è preferibile rispetto a un'altra, se la geologia del territorio è o no adeguata per la costruzione, ad esempio, di una ferrovia. Insomma, si dovrebbe fare quel lavoro di verifica che fanno tutte le persone normali nel momento in cui decidono di investire i propri soldi: se devo fare un investimento, mi preoccupo di controllare se sia impostato correttamente, se il posto scelto è adeguato, se posso fare qualcosa di meglio.

È questo il tipo di lavoro che molto faticosamente stiamo tentando di avviare, *mutatis mutandis*, cercando di dargli un significato operativo. Nessuno, infatti, vuole una programmazione come quella degli anni '60 ma la parola deve tornare di moda perché senza una programmazione efficace non possono essere realizzate opere pluriennali.

La Cabina di regia ha avviato la realizzazione di intese istituzionali di programma. L'espressione, un po' lunga, significa in primo luogo che non si possono realizzare opere pubbliche se non in accordo con le re-

gioni e in secondo luogo che dobbiamo cercare di migliorare la qualità della spesa pubblica. Versiamo in una situazione di scarsità delle risorse: è ovvio quindi che non possiamo più supplire alla qualità modesta della spesa pubblica – quale era in passato – mediante il suo incremento. Dobbiamo mettere a punto un sistema decentrato in modo che ogni regione – molte lo stanno già facendo – possa individuare i settori, gli spazi, i mercati in grado di guidare lo sviluppo del territorio. È in questo modo che dobbiamo cercare di indirizzare la spesa italiana. Per dirlo in altre parole, dobbiamo fare anche un po' di finanza, cioè anticipare le risorse secondo le modalità del nostro ordinamento per avviare gli investimenti, presentare i progetti a Bruxelles per il rimborso e, non appena i fondi sono disponibili, incassarli subito. È ciò che fanno i paesi più organizzati di noi: la Spagna, il Portogallo, l'Irlanda e la Grecia. Quest'ultima, anziché disperdere i fondi dell'Unione come abbiamo fatto noi, ne ha concentrato l'utilizzo per la costruzione della metropolitana di Atene (una spesa colossale per un solo progetto programmato per tempo); appena a Bruxelles sono state disponibili risorse ha presentato il progetto e ha incassato i soldi. Questa è la strada che dobbiamo cercare di percorrere.

Con le intese istituzionali di programma vorremmo cercare di individuare, insieme alle regioni, i progetti da realizzare nel nostro territorio, mettere insieme le risorse italiane ed europee e procedere al meglio secondo coscienza e conoscenza. Uso un'espressione retorica, ma questo è l'unico modo per far bene le cose. Non esiste alcuna possibilità – per usare la mia espressione preferita – di fare le cose bene attraverso una legge. Non credo che per legge si possa stabilire quale sarà il futuro, cosa accadrà domani: la legge emanata oggi presuppone un futuro che in realtà sarà diverso. Per legge non si può ottimizzare l'uso delle risorse, si possono solo fornire indicazioni di massima. Senza considerare, peraltro, che l'indicazione di massima principale è il settimo comandamento, per il quale non c'è bisogno di emanare una legge. Per migliorare le cose da un lato dobbiamo cambiare il modo di funzionare della pubblica amministrazione (in sintesi, cercare di applicare di più il contenuto del codice civile), dall'altro dobbiamo studiare prima ciò che abbiamo intenzione di realizzare dopo. Se non ci muoviamo in queste due direzioni non otterremo risultati.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Carzaniga per gli stimoli – in parte non previsti – che ci aiuteranno a giudicare come stanno andando le cose. La sua esposizione non si è limitata alla descrizione delle disfunzioni, ma ha aperto la riflessione sulle loro origini, aspetto che più interessa il senatore Vertone Grimaldi.

VERTONE GRIMALDI. Ringrazio l'ingegner Carzaniga perché sono rimasto stupefatto dalla sincerità del linguaggio e dalla schiettezza dell'analisi. In Italia non siamo abituati ad analisi così indelicate: mi sarebbe piaciuto ascoltarla nell'Aula del Senato, ciò che non accade mai.

Devo dedicare qualche riflessione alla diagnosi che l'ingegner Carzaniga ha fatto sulle cause remote e recenti delle terrificanti disfunzioni della pubblica amministrazione italiana, che sono alla radice dell'ampliarsi del divario con gli altri paesi. Ritengo che la causa prima non sia la perdita della cultura mercantile perché ho l'impressione che, seppure traballando e con molte magagne, l'amministrazione italiana, negli anni '50 e all'inizio degli anni '60, era paragonabile a quella degli altri Stati europei. Deve essere successo qualcosa perché si perdesse quel senso pratico legato alla conservazione del principio di realtà. Ciò che manca in Italia è la consapevolezza che ciò che si fa serve a migliorare le condizioni della nostra vita personale e della convivenza civile. Mi domando come mai questo principio, che ha funzionato fino alla metà degli anni '60, sia andato perduto, da che cosa è stato stravolto. Si tratta forse di una malattia interna all'amministrazione, che pure reca impronte lontane non entusiasmanti? Io credo di no. La crisi del sistema politico si è «stampata» sul modo di funzionare della burocrazia, peggiorando il suo già non perfetto senso di realtà, che domina invece la cultura degli altri paesi.

Io vivo a Torino e fino agli anni '60 le differenze nella capacità dell'amministrazione comunale o provinciale (o nei riflessi dell'amministrazione dello Stato sulla vita dei cittadini) tra Torino e Lione, due città molto vicine ed in parte simili, non erano molto forti; devo anzi riconoscere che più o meno negli anni '60 la città di Torino aveva un'impronta teutonica. Improvvisamente è successo qualcosa, si è aperta una divaricazione: ciò che a Lione si fa in un mese a Torino si fa in vent'anni; si è creata una forbice nei tempi, nei modi e soprattutto nella qualità dei servizi. In Italia alcune cose, che una volta si facevano come in Europa, non si fanno più mentre in Europa se ne fanno di nuove.

Un altro esempio è la metropolitana di Milano, la città che vanta una società avanzata, europea, di cultura bavarese: sono stati impiegati quarant'anni per costruire due linee e mezzo di metropolitana. Lei sa che tutte le linee metropolitane di Parigi sono state realizzate in 5 anni, dal 1895 al 1900 e che a Siviglia, che è al 38° parallelo come Palermo, sono state costruite in 3 anni strade per un ammontare di 4 milioni di ECU? Alla luce di questi dati, dobbiamo chiederci come mai l'Italia sia rimasta così indietro rispetto alla Spagna e alla Grecia e capire quello che è avvenuto nel sistema politico italiano negli ultimi vent'anni.

La torbida tradizione burocratica italiana è un'eredità del passato: l'imprenditoria lombarda, che avrebbe dovuto dirigere il processo di unificazione del paese, non possedendo la cultura di una classe dirigente, ha preferito lasciare alle burocrazie sabauda e borbonica il compito di costruire lo Stato italiano.

PAPPALARDO. Ha lasciato questo compito non solo alle burocrazie sabauda e borbonica, ma anche a quella pontificia.

VERTONE GRIMALDI. È vero, ma la burocrazia sabauda era veramente pessima. Esistono soltanto due letterature al mondo che hanno puntato l'attenzione sulla figura dell'impiegato schiacciato dalla macchi-



na burocratica: la letteratura russa che, con «Il revisore» di Gogol, ha prodotto risultati letterari straordinari e quella piemontese che, con «Le miserie d' monssù Travet» di Bersezio, ha ottenuto invece risultati letterari abbastanza mediocri.

In realtà, la burocrazia piemontese era pessima perché era caratterizzata dalla logica cattolica del sospetto, che moltiplica vincoli e controlli preventivi, e non dalla logica protestante, che privilegia invece la responsabilità e la verifica del risultato. Bisognava impedire la diffusione della corruzione attraverso un'azione preventiva, onde evitare che ostacoli di ogni genere, frapponendosi all'attività di controllo, provocassero intoppi, rallentamenti, fermate. La burocrazia luterana si fonda invece su promozioni feroci e selvagge e sulla assoluta responsabilità dei funzionari. A titolo d'esempio, un assessore di una città della Danimarca, all'atto dell'assunzione del proprio incarico, diventa titolare di un libretto di assegni a valere su un conto corrente nel quale è depositato lo stanziamento destinato all'assessorato di sua competenza per l'intera durata del mandato, cioè 4 anni. Questo assessore potrà disporre liberamente e sotto la propria responsabilità di tale denaro, salvo ovviamente emettere assegni per festeggiare i propri compleanni in qualche *night club*, perché altrimenti avrebbe finito di vivere: questo concetto di responsabilità è estraneo alla nostra cultura.

Il deterioramento della burocrazia italiana si è moltiplicato negli ultimi anni a seguito della crisi del sistema politico. Diciamo una sciocchezza affermando che sono stati i magistrati a far saltare il tappo del sistema politico italiano: i magistrati hanno goduto del consenso di quella gran parte della popolazione che percepiva l'insopportabilità dello Stato e della pubblica amministrazione. Poiché questa percezione continua ad essere forte, si rischia di andare incontro ad uno scossone imprevedibile che potrebbe avere anche esiti spaventosi.

TAPPARO. Signor Presidente, sono stati posti in evidenza alcuni problemi di largo respiro, ma quello che ci interessa capire è come sia possibile ottimizzare in Italia l'uso dei Fondi strutturali dell'Unione europea. Le ragioni del mancato utilizzo, che sono state spiegate, sono molte e riguardano i limiti di funzionamento delle istituzioni in Italia rispetto agli altri Stati membri, ancorché siano state avviate la riforma del bilancio e la riorganizzazione della pubblica amministrazione che produrranno certamente benefici in termini di efficienza e di governabilità. Sono convinto che anche la riforma delle autonomie locali, avviata con la legge n. 142 del 1990 e il processo federalistico (pur non volendo ricorrere a questo termine impropriamente) consentiranno all'Italia di misurarsi in modo migliore con gli altri paesi dell'Unione.

Come ha sottolineato con un po' di ottimismo il dottor Carzaniga, se si riuscissero a collegare attraverso una rete informatica tutte le banche dati a nostra disposizione, si potrebbe migliorare l'operatività. Non va però dimenticato che allo stato attuale, ad esempio, non è dato conoscere l'entità del patrimonio immobiliare italiano, per i classici problemi di limiti all'integrazione delle banche dati (utenze Enel, eccetera) e per difficoltà di comunicazione sostanziale tra enti pubblici che dovrebbero

essere risolte prima di intervenire con un sistema informatico efficiente.

Tutti i grandi gruppi industriali privati hanno trasformato la loro struttura settorializzata in *holding* per evidenziare meglio il rapporto tra costi e ricavi e razionalizzare i flussi finanziari. A mio giudizio, sarebbe opportuno applicare criteri analoghi anche alla pubblica amministrazione per la quale, però, sarebbe più corretto parlare di rapporto costi-benefici, intendendo con questi ultimi i servizi resi agli utenti. I grandi gruppi sono giunti alla conclusione suindicata per risolvere i pesanti problemi che si erano creati a seguito del «gigantismo», affermatosi negli anni '30 negli Stati Uniti con imprese del tipo della General Motors e in Italia molto più tardi con la Fiat, che ha realizzato un'analogia operazione negli anni '70.

La pubblica amministrazione deve fare i conti con una realtà che è molto più complessa di quella che si presenta all'operatore privato che materializza la propria attività in un prodotto o in un servizio ben delimitato. A volte si tratta di valutazioni che prescindono da considerazioni di carattere quantitativo: i Fondi strutturali, anche dove sono stati puntualmente utilizzati, hanno dato luogo a utilizzi «polverizzati» che non producono alcun effetto di rilievo. In queste condizioni posso assicurarvi che, pur procedendo ad una analisi puntuale ed attenta, è particolarmente difficile individuare gli effetti prodotti dall'utilizzo dei Fondi strutturali impiegati nelle aree industriali dell'obiettivo 2. Mi rendo conto di quanto appaia generica una valutazione di questo tipo e sono consapevole delle difficoltà oggettive che si incontrano nel valutare correttamente il rapporto tra le risorse impiegate e i risultati conseguiti nei sistemi economici, sociali, dei trasporti, eccetera.

Per procedere a questo genere di valutazioni – che, come dicevo, sono di difficile formulazione – bisognerebbe definire una scala di priorità degli interventi in relazione alle diverse esigenze territoriali, pur sapendo che scelte di questo tipo, se contrastanti con le domande locali diffuse, potrebbero inizialmente rallentare il processo di affermazione di una nuova mentalità di governo per scelte in aree vaste.

Visto che il dottor Carzaniga ha richiamato come esempio la metropolitana di Atene, vorrei ricordare che la Grecia ha soltanto questa grande città e una serie di altre città relativamente piccole. Se in Italia si decidesse di concentrare le risorse dei Fondi strutturali in una sola grande operazione (ad esempio, la costruzione del ponte di Messina), dando ad essa una priorità assoluta, ci si troverebbe di fronte a contrasti dipendenti dalla natura e dall'articolazione del nostro paese. È difficile utilizzare correttamente i fondi a nostra disposizione non solo per le difficoltà procedurali che il loro utilizzo comporta, ma anche perché per conseguire buoni risultati bisognerebbe saper gestire con continuità i progetti da realizzare: infatti non è sufficiente approvare una legge o qualsiasi altro tipo di provvedimento in tal senso, ma bisogna governare la realizzazione.

È importante non ripetere un'esperienza come quella verificatasi in campo urbanistico: una riforma urbanistica può andar bene se si è presenti in maniera continuativa nella gestione del progetto; se ci si limita

soltanto ad approvare una legge, l'intera procedura si concluderà con la semplice approvazione del piano regolatore.

VERTONE GRIMALDI. Il problema è chiedersi come mai non si riesce ad essere presenti in maniera continuativa nella gestione dei progetti approvati e da realizzare.

TAPPARO. Al di là dei principi di contabilità, che pure sono molto importanti per conoscere il modo di operare sul progetto, oggi si continua a seguire la logica degli interventi con spesa a piè di lista. Ciò si evince anche in questi giorni dalla prefigurazione, in sede di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali in materia di Federalismo, di un fondo perequativo che è concepito, di fatto, come una distribuzione di risorse a piè di lista, non finalizzate al soddisfacimento di esigenze ordinate secondo una scala di priorità geografiche e settoriali. Sono convinto che la disparità tra regioni nell'utilizzo dei Fondi strutturali derivi anche da una cultura «campanilistica»: cercare di procurare i fondi necessari per realizzare un progetto senza ottimizzarlo.

Se si analizza l'uso del Fondo sociale europeo o di altri Fondi strutturali, si nota che la cultura del progetto è molto più indietro laddove prevale la logica degli interventi con spese a piè di lista, risorse da investire magari nella formazione professionale senza un progetto specifico ma soltanto perché tale somma era originariamente appostata nel capitolo relativo alla formazione professionale del bilancio della regione x.

Ovviamente, tutti gli strumenti su cui si è soffermato l'ingegner Carzaniga sono importanti, anche se non decisivi. Riportavo l'esempio del fisco, che agisce senza conoscere il patrimonio immobiliare del nostro paese: tecnicamente oggi la questione potrebbe essere risolta in modo trasparente e relativamente rapido, perché le varie banche dati, non coordinate tra loro, dispongono delle informazioni utili per un'equa ed efficace azione fiscale in tale campo.

MANZI. Signor Presidente, questa mattina abbiamo assistito a un duro attacco alla burocrazia. Sono stato sindaco per 13 anni e ricordo che il mio predecessore aveva avviato una pratica per realizzare un sottopasso della ferrovia Torino-Modane, linea internazionale. Ebbene, sono occorsi 15 anni per realizzare quest'opera per la quale abbiamo dovuto concludere un accordo con le Ferrovie e corrispondere anche una speciale indennità per rallentamento treni durante i lavori.

Non si può dimenticare, però, che la burocrazia italiana non è diventata quella che è in virtù dello Spirito Santo, ma perché i vari Governi che si sono succeduti negli ultimi cinquant'anni, chi più e chi meno, vi hanno messo le mani. Sappiamo benissimo che per un certo periodo - anzi per molto tempo - questo tipo di burocrazia ha fatto comodo: sovente al suo interno le persone hanno fatto carriera non per le proprie capacità, ma perché erano amici di Tizio, di Caio o di Sempronio! Mi pare assurdo dimenticare queste cose.

Sappiamo tutti che ciò è avvenuto, ma non sono completamente convinto che non avverrà più; anzi ho l'impressione che si continuerà a seguire questa linea, né mi pare che in tutti questi anni siano stati trovati i responsabili di tale andamento. Sia il collega Vertone Grimaldi sia l'ingegner Carzaniga hanno denunciato episodi assurdi, ma a me non pare che qualcuno abbia pagato in questi anni per la cattiva gestione. Se un sindaco amministra male il suo paese, nel giro di pochi anni non viene più rieletto dai cittadini proprio perché la cattiva gestione è evidente a tutti; se, invece, un Ministero continua a sbagliare tutte le sue impostazioni, non succede nulla o tutt'al più, alla chetichella, qualcuno viene spostato da un ufficio all'altro, pur rimanendo sempre lì. Non abbiamo mai sentito chiamati in causa responsabili ad alto livello. Penso che su questo argomento bisognerebbe essere più espliciti.

Prendo atto del fatto che l'attuale burocrazia italiana – lo sappiamo benissimo – è una «palla al piede» e quando la Lega Nord avanza critiche al riguardo ha buoni motivi per farlo, perché oggettivamente la maggior parte di esse sono fondate: la soluzione che si propone, però, è debole. Lei stesso, ingegner Carzaniga, ha ammesso che probabilmente i provvedimenti contenuti nella cosiddetta legge Bassanini non risolveranno i problemi o perlomeno a lei, che è addentro alle cose e conosce la situazione meglio di me e di tanti altri, sembrano insufficienti ed inadeguati. È evidente, quindi, che si deve affrontare il problema proprio con l'idea di risolverlo.

Lei ha confermato la necessità di dare un'impostazione sulla quale siamo sempre stati d'accordo: bisogna tornare alla programmazione, a guardare le cose in una prospettiva seria e stabilendo prima quanto fare oggi, domani e dopodomani. La situazione è stata denunciata, ma la soluzione che lei ci ha prospettato questa mattina è monca – non certo per colpa sua perché il discorso è politico, la responsabilità è politica – perché manca comunque la prospettiva, l'idea di come cambiare questa realtà, l'indicazione del tipo di amministrazione che vogliamo avere: su questo non ci siamo ancora. Non vorrei che si facessero grandi discorsi, che si dicesse che vogliamo cambiare tutto per non cambiare niente.

Anche sull'utilizzo dei Fondi strutturali si può cominciare a fare qualcosa concretamente, battendoci tutti insieme. Anche se la prospettiva è abbastanza modesta, si mettano intanto comuni, province e regioni in condizione di utilizzare quei fondi, di partecipare come fanno le altre realtà locali europee; questo è un compito che la burocrazia statale potrebbe svolgere sin da ora, con un minimo di buona volontà da parte sua e del Governo.

Le chiedo, se possibile, di conoscere meglio le vostre idee su questo argomento.

BETTAMIO. Signor Presidente, ho avuto già occasione varie volte di parlare con l'ingegner Carzaniga e quindi conosco le sue tesi. Comunque, oltre al problema della pubblica amministrazione (ormai non passa riunione senza che esso venga sottolineato), ve ne sono altri su cui vorrei attirare la vostra attenzione.

Quando sedevo dall'altra parte del tavolo e si iniziavano ad abbozzare i Fondi strutturali e prendevano vita i PIM (i piani integrati mediterranei, voluti da Lorenzo Natali), la mia grande meraviglia in relazione all'Italia era che mancava assolutamente una programmazione territoriale; come è già stato rilevato, all'assenza di programmazione nazionale faceva riscontro l'assenza di programmi regionali e di conseguenza i fondi venivano distribuiti a pioggia.

In secondo luogo, non è vero che il decentramento regionale contribuisce ad utilizzare meglio i finanziamenti comunitari e non solo perché, a mano a mano che decentriamo, le regioni affermano di non essere in grado di fare tutto quello che vogliamo noi, ma anche perché al decentramento regionale non corrisponde una specifica politica di formazione professionale: noi decentriamo ma il personale delle amministrazioni regionali non è ancora pronto a ricevere le indicazioni e a condurre le azioni che noi riteniamo opportune. Manca, insomma, la formazione di personale specifico preposto a questo delicato settore.

Infine vi è una insufficiente informazione degli operatori di base. Al proliferare di uffici di rappresentanza delle regioni, delle associazioni professionali e dei privati a Bruxelles fa riscontro una mancanza di informazione; non si è cioè abbastanza addentro al luogo in cui si assumono le decisioni e quindi l'informazione non è tempestiva.

Se sommiamo queste tre carenze – di programmazione, di formazione e di informazione – a tutto quello che ha riferito l'ingegner Carzaniga, risulta evidente che riuscire a gestire i fondi comunitari rappresenta quasi un miracolo, perché questi tre fattori legati insieme fanno sì che tali fondi finiscano in un vicolo cieco. Le cifre riportate nei prospetti distribuiti dall'ingegner Carzaniga mostrano il *gap* esistente con gli altri paesi dell'Unione europea.

VERTONE GRIMALDI. C'è un quarto fattore, che forse è il più importante: la mancanza di centri in cui si possono assumere le decisioni.

Negli ultimi vent'anni abbiamo assistito, senza accorgercene, a un decentramento spontaneo che ha fornito un potere di veto decisivo ad organi più piccoli rispetto a quelli più grandi, decentrati dal punto di vista geografico ed istituzionale: i comitati di quartiere fermano il comune; il comune ferma la regione; il Tar e il Coreco fermano comune, provincia e regione; il sindacato ferma il Parlamento e la magistratura ferma il Governo. Il potere di veto, cioè, fa aggio sul potere di decisione e questa è la ragione profonda – politica e non burocratica – che ha paralizzato l'amministrazione pubblica.

CARZANIGA. Innanzi tutto, rispondo alle questioni poste dal senatore Manzi, su quello che abbiamo intenzione di fare. Detto nel modo più semplice possibile, l'intenzione è quella di tentare di avviare la programmazione attraverso le regioni.

Nei Fondi strutturali l'asse 8 riguarda le misure di assistenza tecnica, importanti per fare i piani regionali, soprattutto laddove questi mancano. In alcune regioni si riscontra un'ottima capacità di gestione e ci

sono già i piani regionali; stranamente – ma forse non è l'avverbio giusto – i problemi evidenziati non sono connessi alla «latitudine» delle varie regioni. Infatti, si riscontra un'ottima capacità gestionale in una regione meridionale come la Basilicata, mentre le due regioni apparentemente con maggiori problemi sono, nell'ordine, la Campania e la Sicilia. Non si tratta di un problema geografico. La Lombardia ha più problemi della Toscana e dell'Emilia Romagna; questioni non solo sociali ma anche giudiziarie hanno bloccato parecchio le attività. Ad esempio, mi sono occupato a suo tempo dell'aeroporto di Malpensa il quale a tutt'oggi non ha un collegamento ferroviario; ho scoperto due anni fa, per un motivo semplice e banale, che uscendo da Busto Arsizio per andare a Malpensa il raccordo autostradale ha una sola corsia e in certi momenti ci sono vari chilometri di coda.

È nostra intenzione avviare intese istituzionali con le regioni ai fini della programmazione; in secondo luogo, vogliamo individuare un volano finanziario necessario per anticipare, con soldi italiani, gli investimenti da collocare all'interno dei piani comunitari futuri. C'è un piccolo particolare: stiamo arrivando tardi. È probabile che la tornata 2000-2005 sarà l'ultima significativa per l'Italia. Infatti, nel 2000 la Sardegna e la Puglia dovrebbero uscire dal novero delle regioni beneficiarie degli interventi connessi a ritardi di sviluppo di cui all'obiettivo 1 dei Fondi strutturali. Dal 2005, con l'entrata dei paesi PECO (Polonia ed altri), vi sarà un'ulteriore riduzione del parametro di riferimento per l'ammissibilità di tali interventi e forse all'interno dell'obiettivo 1 rimarrà solo la Calabria.

Abbiamo fatto alcune simulazioni per vedere se ci conviene inserire i livelli di disoccupazione fra i parametri da utilizzare per definire le zone in ritardo di sviluppo, ma si arriva a risultati paradossali: entra tutta la Spagna ed esce il Portogallo; la Toscana rientra fra le aree caratterizzate da ritardo di sviluppo, mentre risultano esclusi – lo ripeto – paesi come la Grecia e il Portogallo. Tutto ciò mi sembra difficile da sostenere. In conclusione, le proiezioni operate non hanno dato risultati soddisfacenti.

A questo punto, si apre un altro problema, sul quale vi chiedo di fare attenzione. Mi riferisco all'esigenza di tener conto dell'economia sommersa. In un recente studio fatto a Bruxelles risulta che la quota di prodotto derivante dall'economia sommersa italiana ammonta al 15-16 per cento del Pil. Questo studio riguarda cinque paesi: la Germania, la Francia, la Gran Bretagna, il Belgio e l'Italia. Siamo più o meno allo stesso livello della Germania, con il particolare che nel caso italiano la quota percentuale del 15 per cento si aggiunge ad un altro 16 per cento, che già viene contabilizzato nel Pil da 4-5 anni, il che conduce a ritenere l'incidenza globale dell'economia sommersa nell'ordine del 30-35 per cento del Pil. Ho fatto una correlazione tra gli indici di disoccupazione e la stima regionale dei dati del sommerso: laddove le percentuali di economia sommersa sono alte, c'è un maggiore livello ufficiale di disoccupazione. Ho scoperto l'acqua calda, insomma.

Verificare quale sia la migliore politica area per area presuppone innanzi tutto che ci diciamo la verità su come stanno le cose. La verità,

a mio parere, non è esattamente riflessa nei dati di contabilità nazionale e in quelli riguardanti la disoccupazione. Vorrei citare alcuni casi di comicità esilarante. La mia ex collega Porzio Serravalle, sottosegretario alla pubblica istruzione durante il governo Dini, trovò un professore di scuola media che era contemporaneamente capo stazione delle Ferrovie dello Stato, regolarmente assunto in entrambi i posti. Su «Il Corriere della Sera» di due anni fa è stato pubblicato il caso di un bidello del comune di Milano licenziato per assenteismo perché era in contemporanea commesso in una banca di Varese, anche lui regolarmente assunto in entrambi i posti. Non abbiamo uno Stato che funziona, per cui questi fatti possono essere di per sé evitati. Sembra – è un segreto di Stato molto ben custodito – che gli italiani siano 70 milioni, se li misuro in quanto assistiti dai medici di famiglia. D'altra parte, se analizzate – ed è un lavoro che si fa in cinque minuti – la logica delle liste dei medici di famiglia, scoprirete che è impossibile vederci chiaro; poiché si tratta di *data banks* regionali, si può essere iscritti in due diverse regioni, in quanto non c'è un'anagrafe generale dove accanto al nome del paziente sia riportato anche il nome del medico di famiglia. Invece, si parte dai medici di famiglia perché il problema è quello di pagare in base agli assistiti e non quello di fare buona amministrazione.

Sono questi gli episodi nei quali ci imbattiamo. Dobbiamo cercare di partire, attraverso le intese istituzionali con le regioni, dagli investimenti ma andiamo a sbattere contro la mancata comprensione della realtà locale; infatti, i dati ufficiali della contabilità nazionale non riflettono l'economia reale.

Se analizzo i ritorni comunitari, ossia la cassa che è tornata indietro da Bruxelles, i dati sono i seguenti: nel 1994 sono stati utilizzati 3.540 miliardi di lire; nel 1995 5.017 miliardi; nel 1996 2.033 miliardi e nel primo quadrimestre del 1997 sono stati incamerati 5.000 miliardi. Sono dati aggiornati al mese di aprile e attendo con molta trepidazione i dati del mese di maggio, per verificare se questa tendenza continua. La Cabina di regia aveva l'obiettivo prefissato di un *budget* di 9.000 miliardi entro la fine del 1997, superiore alla cifra stimata nella legge finanziaria per il 1997 (corrispondente a 4.000 miliardi), ma al momento attuale il *trend* è questo: al momento i ritorni comunitari superano quelli previsti nella legge finanziaria. Spero che riusciremo ad arrivare a 9.000 miliardi; a questo punto ho svolto il mio compito, quello cioè di cercare di dare una mano alla legge finanziaria per il 1997, che a mio avviso è l'emergenza primaria. Il resto è di natura strutturale: occorre che lo affrontiate anche voi, che lo si affronti tutti insieme.

Si potrebbe ricorrere ad un'operazione di tipo straordinario, cercando di galvanizzare tutti, ma si tratterebbe di un'operazione di corto respiro che richiederebbe un certo periodo di tempo, ed è difficile fare amministrazione a lungo in queste condizioni. Si rendono pertanto improcrastinabili interventi strutturali tali da rendere normale un utilizzo tempestivo ed efficace dei fondi comunitari.

I rapporti di potere all'interno dell'amministrazione non possono essere risolti a livello amministrativo e in questo senso condivido totalmente la vostra analisi: si tratta di un problema di natura politica e non amministrativa.

VERTONE GRIMALDI. Si tratta di un *deficit* di buon senso.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'onorevole Carzaniga per le informazioni fornite alla Giunta.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 9,40.*